政治科學論叢／第五十一期／民國 101 年 3 月／頁 91～128

日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實*

林淑馨**

摘　要

本文旨在分析日本地方政府促進非營利組織協力之理論基礎與具體作法，探討當治理觀點運用在地方政府層次時所帶來之轉變與可能產生之影響，並透過資料的蒐集分析來瞭解其施行的成果與困境，期望藉此提供我國地方政府今後在建構非營利組織發展環境時的參考與借鏡。

研究結果發現，日本地方政府促進非營利組織的具體作法可分爲協力事業法制化、協力參與環境的整備以及誘因制度的創設三大項。整體而言，這些促進方式雖涵蓋各種面向，但部分作法在實施一段時間後卻發現部分成果不如預期，並呈現出理想型協力和現實型協力之矛盾、中介支援組織的經營問題，以及融資制度、基金制度和事業提案制度等實施困境。不過，日本經驗卻也在「新公共」觀念的認知與建立、協力的制度環境之整備、協力的參與環境之建置，以及多元靈活的協力誘因制度等方面帶給我國新的啓示與參考。

關鍵詞：地方政府、非營利組織、協力、法制化、中介支援組織

---

* 本文初稿曾發表於 2011 年 6 月 3 日台中東海大學公共管理暨政策學系舉辦的「都會治理與第三部門發展」理論與實務研討會，感謝評論人東海大學社工系簡春安教授所給予的建議。又，本文為國科會計畫「日本地方政府促進非營利組織協力之理論與實證研究」（NSC-97-2410-H-305-066-MY2）的部分研究成果。作者衷心感謝兩位匿名審查人所提供的精闢指正與建議，才能使本文更加完整。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

** 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，E-mail: susin@ mail.ntpu.edu.tw。

收稿日期：100 年 7 月 14 日；通過日期：101 年 3 月 29 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

日本自從小泉純一郎組閣以來，「新公共」一詞就經常和非營利組織相伴出現。即使之後政權輪替，改由民主黨執政，鳩山首相在發表施政演說時依然強調「新公共」的重要性，甚至召開「新公共」圓桌會議（原田晃樹等，2010：47）。由此顯示，日本政府對此概念的重視。

簡單來說，「新公共」是指公共服務或事務不再僅由政府單一部門負責供給，包含非營利組織在內的多樣民間主體皆可成爲「新公共」的供給者。所以，隨著「新公共」概念的盛行，爲了實現其理念，政府和民間的協力乃成爲一種不可或缺的公共服務供給模式。[1] 尤其是非營利組織因有公益與不從事盈餘分配的特質，且多數具有區域特性，對於地方公共事務與區域民眾的需求相當瞭解，因而被視爲是能與政府共同推動協力事業的最適夥伴。

此外，日本自 2000 年開始實施地方分權改革，地方政府的處理權限雖因而提高，但受到預算、資源與經驗不足的限制，如何因應並滿足民眾對公共服務品質與內容的多元需求，則成爲地方政府的新課題。而非營利組織因有上述之特性，或許能彌補並解決地方政府在人才、經費與專業等方面缺乏的困境，進而提升公共服務的品質與效率。這對於常限於財務困境的非營利組織而言，應也能藉由與地方政府的協力，來減輕組織財源不穩定所帶來之營運壓力。

然問題是，協力概念多強調「目標的共有」與「對等之地位」，政府部門和非營利組織無論在組織的存在目的或服務供給對象上皆有顯著之差異， 且政府部門多以非營利組織的主管和監督機構自居，雙方在從事協力時如何維持對等之地位？政府部門是否採用哪些特殊的制度與方法，藉以

---

1 在我國與歐美，第三部門與非營利組織一詞是混合使用，都是指「介於公部門與私部門之間不以營利為目的之組織」，但在日本，第三部門與非營利組織在概念上是全然不同的，兩者之間有很明確的區隔。前者是指「由公共團體（地方自治體）和民間團體共同出資，採股份公司型態，共同經營的組織」，最早使用於第三部門鐵路，而後者乃是指「不以營利為目的之私人且自主性的組織」，等同於我國的非營利組織概念。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

降低上級主管身份所可能帶來之不平等？特別是對地方政府而言，受到制度改革所帶來中央與地方關係改變的影響，雖然本身的自主性增強，但如何透過其他行動主體（非營利組織）參與公共事務來解決自身在資源與專業的不足，藉以維持地方的公共性等乃是重要的課題。另一方面，對於區域性非營利組織來說，由於缺乏協力的資訊以及與政府協力的經驗，對於協力一事多抱持觀望的保守態度，地方政府如何打破非營利組織對傳統政府部門所持之成見（如僵化、保守與無效率），用以提升組織與之協力的意願，亦即可採用哪些積極作爲與明確的政策措施，來消除非營利組織對政府部門的疑慮，並進而鼓勵非營利組織與政府協力？而如是的作法所產生之成效與面臨的課題爲何？這些都是作者認爲有必要釐清並值得深入觀察、討論的重要課題。

若整理檢視相關文獻發現，目前國內研究仍多傾向於非營利組織的管理與領導（如人力資源管理、行銷、募款、策略經營、績效指標與評估），抑或非營利組織本身功能角色（如組織特質與功能、服務功能、社會參與）之探討，相形之下，對於非營利組織與政府部門間互動關係的討論則略顯不足，[2] 特別是與地方政府間關係之探討更是缺乏。對於此種研究現況作者認爲或許可以解釋爲由於我國地方政府與非營利組織的互動關係仍處於摸索階段，導致地方政府對於如何協助非營利組織發展或與非營利組織合作感到陌生，再加上受到財源與專業方面的限制，目前國內各級地方政府並未有明確的非營利組織政策或相關促進非營利組織發展的條例、方針，因此以地方政府與非營利組織協力爲研究對象進行探討之研究，可以說是極爲少數，更遑論是以日本地方政府爲對象而進行討論者。

基於上述的關心，同時也爲了彌補國內參考文獻在非營利組織議題研究之空白，本文乃以日本地方政府促進非營利組織協力爲研究焦點，透過期刊論文、政府出版品和議會紀錄等相關文獻的蒐集，由「新公共」與協力概念出發，從法規與制度兩大面向來觀察、分析該國地方政府在促進非營利組織與之協力時所欲建構之環境，探討其成效與課題，從而反思日本

2 關於此一見解，國內學者也有相同的看法，如許世雨（1995）、官有垣編（2000）、呂朝賢（2002）、呂朝賢、郭俊巖（2003）、江明修、鄭勝分（2002）等的論文中皆有提到。

臺灣大學學術期刊資料庫

經驗得以作爲日後我國在推動相關制度時的參考與借鏡之處。

貳、日本地方政府與非營利組織協力之背景

日本自明治維新以來，爲了達成「脫亞入歐」和擠身先進國家之列的遠大目標，將所有資源（人、財、物和資訊）集於中央，再由政府進行有效率的分配，用以建構中央集權、政府主導的中央政府優位之運作型態，而其成效確實也可以從該國經濟高度成長和國民生活水準的提升得到證明（岩崎美紀子，2003：235-236；富野暉一郎，2009：19）。然而卻也因爲此種追求資源分配效率的領導模式，導致長期以來日本社會中政府和民間結構關係的傾斜與不平等，民間部門僅被視爲是政府的代理人，而非營利團體更無法擁有完全的自主性，造成政府和民間雙方存在著「不平等的依存關係」（森裕亮，2008：172）。此種結構關係一直維持到 80 年代以後才開始出現變化，而促使該國政府與民間結構關係改變的因素約可整理如下：

一、地方分權改革

如上所述，長期以來，日本中央政府與地方政府之間的關係是建立在「主從」的中央集權體制上，也就是垂直的統治關係。特別是在二次大戰以後，日本爲求在短時間內能迅速復興，採取自民黨一黨獨大的中央集權領導統治型態，進行基礎建設的重建與復興。對當時的日本而言，雖然中央集權被視爲是較有效率且容易看出成果的制度，但卻也衍生出地方政府與公民社會對中央政府高度依賴的問題。在此制度設計下，中央政府所制訂的統一政策由於無法因應地方居民多樣化、個性化的特殊需求，而呈現缺乏效率且耗費成本的弊病。另一方面，地方政府也僅能忠實地遵循與配合國家的政策方針，缺乏獨立解決問題的自主能力（林淑馨，2007b：266；2007a：85-86）。因此，爲彌補中央集權所引發的無效率問題，日本政府考慮運用地方政府與區域居民關係密切，且能充分反映不同民眾多元需求的特性，嘗試將公共服務交由地方政府或民間團體執行，因而產生日後之地方政府改革。

臺灣大學學術期刊資料庫

2000 年日本地方分權概括法的實施帶動一連串的地方分權改革。這次改革的內容包括機關委任事務的廢止、中央對地方干預的原則化、設置調停中央與地方紛爭的中央地方紛爭處理委員會等，主要目的是希望改變中央集權體制，廢止傳統象徵中央集權的機關委任事務制度，進而實現「由公民本身決定自身所在區域的事務，並從而自行負責」的理想社會（內藤達也，2006：135；羽貝正美，2007：9；藤井禎介，2009：4），同時希望隨著地方自治體權力的擴大，進而限制中央政府對地方自治體事務的介入（辻山幸宣，2006：21）。根據地方分權推進委員會（1996：25-26）所提出的報告顯示，地方分權改革的理念是希望改正「中央與地方」、「國民與居民」、「全國與區域」間的不均衡，企圖達成地方、居民復權之目的，改變傳統過於重視全國統一性與公平性的「中央主導垂直畫一的行政體系」，而成爲尊重地方社會多樣個性的「由居民主導的總合性行政體系」。藤井禎介（2009：4）即指出，日本地方分權改革使中央與地方的關係從「制度安定期」急速轉向「制度改革期」。在此改革中，不僅處理事務的權限或財源由中央移轉到地方，中央對地方的干預範圍也隨之縮小。然而，伴隨著地方的政策自由度之提升，如何提高地方政府的行財政能力，用以確保本身財源的自主性，則成爲各地方地方政府日後摸索之方向。

由以上所述可知，日本地方分權改革期盼創造分權型社會，而「自己決定權的擴充」爲此次改革的重要主軸。但面對治理責任範圍的突然擴充，地方政府如何克服長期以來對中央政府的過度依存，並充實本身的自治與財政能力，以滿足區域居民的多樣化需求，則有賴民間部門、非營利團體與區域居民的共同努力。

二、治理與地方治理

近年來，一般在使用「治理」（governance）詞彙時多透過與「統治」（government）概念進行對照來突顯其特殊意義。在日本，不同於「統治」一般象徵著垂直的權力關係與濃厚的集權意味，且以正式權限爲活動基礎，而政府則是統治概念下「公共性」的唯一供給者，「治理」一詞除了強調以政府爲中心的垂直關係外，還涵蓋多元行爲主體以作爲積極提供公共服務的供給者。因此，「治理」被視爲是實現公民社會的一種「方式」，

臺灣大學學術期刊資料庫

代表政府與其他多元行動者在對等關係下所構築的協力關係，但在此協力關係中的行爲者需以共有目標爲基礎，也重視彼此間的網絡。其所強調的不是「支配」（rule）而是「交涉」（bargaining）或「夥伴」（partnership）（藤井禎介，2009：3）。所以，治理時代的來臨意味著中央政府、地方政府以及企業和居民之間關係的改變，由傳統強調上下的「垂直」關係轉換爲「水平」關係。也因之，在新的治理環境中，中央政府或地方政府、企業和民眾之間的關係乃改以橫向的水平型態爲基礎。雖然「治理」不一定具有正式或強制性的權限，但能解決問題的範圍較爲廣泛，打破長期以來以政府作爲單一統治主體的垂直治理模式，將傳統資源配置與提供公共服務的權力與民間部門或非營利組織等共享，而形成水平的多元中心治理模式，象徵政府意義的變遷與新的統治社會方式之出現（林淑馨，2010：44-45），同時也意味著傳統公共性的提供者與維持者由政府部門擴及到社會全體。

至於「地方治理」（local governance）一詞，從行政學的角度來解釋，是指相對於「中央」的「地方」行政單位在公共服務供給上，已由傳統的政府部門移轉至區域社會全體（藤井禎介，2009：2-3）。根據山本隆（2008：8-9）的說法，地方治理重視公共性，是指以地方政府、地方居民、企業和非營利組織等利害關係人之間所構成的複雜協力關係。在地方治理概念和資源有限的情況下，地方政府不再是地方事務的唯一主導者，也不能完全基於本位考量或強制手段來達成目標。[3] 其需考量多元因素，藉由地方政府與民間企業或非營利組織等各個行動者所建立的合作關係，以促使資源能發揮綜效，用以確保組織的順利運作並達成目標。由此可知，地方治理雖意味著政府部門在公共服務供給範圍與能力的縮小和後退，但另一方面卻也代表著以民間參與者作爲公共服務供給主體之觀念轉換。

臺灣大學學術期刊資料庫

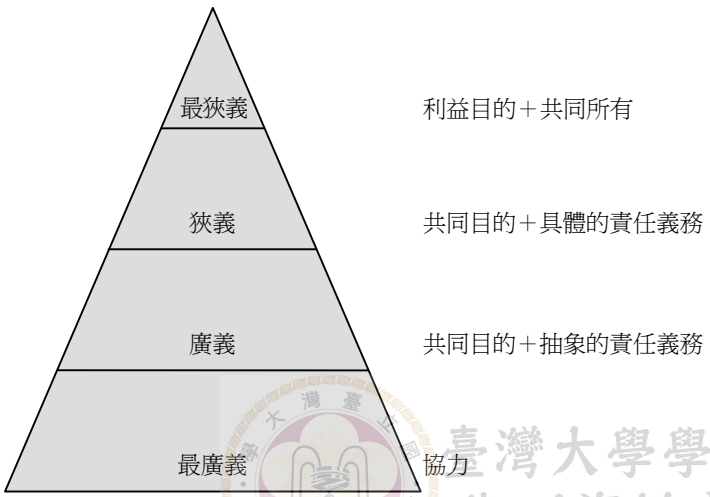
[3] 相關論述請參閱松井真理子（2006b：37）。

參、協力之文獻回顧：定義、類型與目的

一、協力的定義與要素

關於協力一詞，國內外有許多不同的解釋，尚未形成一致性的定義。在台灣，「協力」一詞經常與「夥伴」、「合夥」、「合作」、「合產」 等混合使用，也常用於描述公私部門的互動關係，如 BOT 等。在日本，「協力」被視爲是一種提高事業成果的「手段」而非「目的」（総務省，2006：8；林淑馨，2010：31），有關「協力」一詞的解釋也相當多元。若援引目前受到廣泛引用的大阪國際大學教授松下啓一（2002：41-44）之說法，所謂協力是根據協力時雙方所持的目的與應負擔之責任、義務，將其分爲最廣義、廣義、狹義與最狹義四種類型；其中，狹義與廣義的協力定義之區別乃在於「責任與義務的具體與否」，前者是指爲了某種共同目的，公私雙方在資金、勞務或技術方面進行協力，而被賦予具體的責任和義務；後者乃指雖然公私雙方是基於某種共同目的，產生協力與提攜關係，但在責任與義務的規範上較不明確（參照圖 1）。

圖 1　協力的概念圖



資料來源：松下啓一（2002：42）

臺灣大學學術期刊資料庫

除了「責任與義務」之外，日本大學教授岩切道雄（2006：306）則強調協力時的「對等關係」，認爲政府和非營利組織間的協力，應是指合作的主體雙方基於對等的關係以共同完成事務。而山岸秀雄等（2004：21-22）多位學者則更進一步提出「異質性」、[4]「對等性」和「時效性」作爲非營利組織與政府間協力的三項要素，其中又以「時效性」最引人注目。該研究認爲，協力是基於共同目標所實施，在既定的時間內達成共同目標之後，即代表協力事業的完成。至於原田晃樹等（2010：26）多位學者也同樣賦予協力一詞較具體明確的意涵，指出協力應包含 (1) 異質的行爲者；(2) 有共通的目標；(3) 對等且自主的形式；(4) 建構相互理解或信賴關係等四項要素。

另一方面，日本官方對協力一詞的定義也頗爲周延。根據 2006 年總務省所公佈的「地方政府與非營利組織等協力促進調查」報告書顯示，官方認爲所謂協力是指「政府和非營利組織，基於對等的關係，認識與尊重彼此的立場或特性，爲了達成共同之目的而從事的互助活動，並經由此活動達到雙乘效果或提升居民的自治力」（総務省，2006：7）。換言之，「對等關係」、「相互尊重」、「共同目的」和「雙乘效果」被視爲是構成協力的重要因素。此外，日本地方自治體中最早公布協力原則的橫濱市，在其所提出的「橫濱指針」中以「對等、自主性尊重、自立化、相互理解、目的共有和公開」作爲協力的六項原則（横浜市市民活力推進局市民協働推進部，1999；2004；林淑馨，2010：42），其中「相互理解」則被視爲是攸關協力事業成功與否的重要關鍵（甲斐朋香，2005：120）。

總結以上所述得知，在日本，無論是學者專家或是政府官方在提及協力概念時都視「對等性」爲關鍵因素，認爲政府與非營利組織在從事活動時，建構「對等」關係乃是重要的前提。而「目的共有」和「相互理解與尊重」除了被多數學者認爲是型塑良好協力關係不可或缺的要素外，從中央（總務省）與地方（橫濱市）所發表的協力原則也得知，無論中央或地方皆視「對等」、「目的共有」與「理解尊重」爲協力的共通要素。因此，

[4] 所謂「異質性」是指非營利組織與政府之間需存在差異性，倘若是同質性組織就不需要對方的協力。

臺灣大學學術期刊資料庫

作者認爲，本文中所提之日本地方政府與非營利組織協力的理想內容至少應涵蓋「對等性」、「目的共有」與「相互理解與尊重」3 項要素。

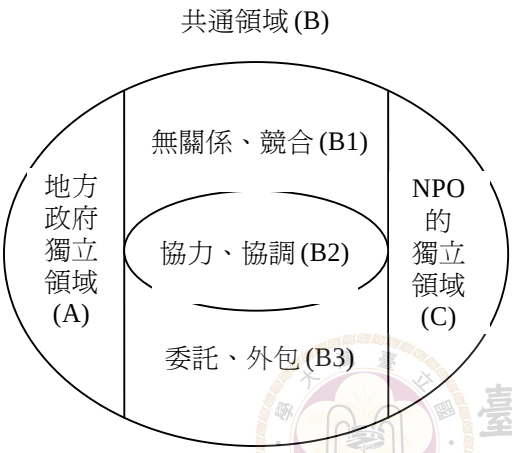
二、協力的類型

關於政府與非營利組織協力的分類，國內外有許多相關的論述，如 Girdon 等多位學者（Girdon et al., 1992: 16-21）所提出之 4 種關係模式，爲國內研究所經常引用者。然因本文是以日本爲觀察對象，所以在相關理論的介紹方面自然以該國的分類爲主。

㈠松下啓一的分類

關於協力的類型，松下啓一（2002：38）曾以下圖 2 來解釋日本地方政府與非營利組織的關係。如圖 2 所示，「A」與「C」分別代表地方政府與非營利組織個別活動的領域，「B」的部份則是地方政府與非營利組織雙方共同活動的領域，其中，B2 和 B3 爲兩者有較多交集之處；B2 意謂著「雙方以對等方式從事活動」，較符合前述所指稱之協力概念，至於 B3 的「委託、外包」則傾向於強調非營利組織接受政府之委託的協力作法，彼此間未必有對等之關係。

圖 2　地方政府與非營利組織的協力關係



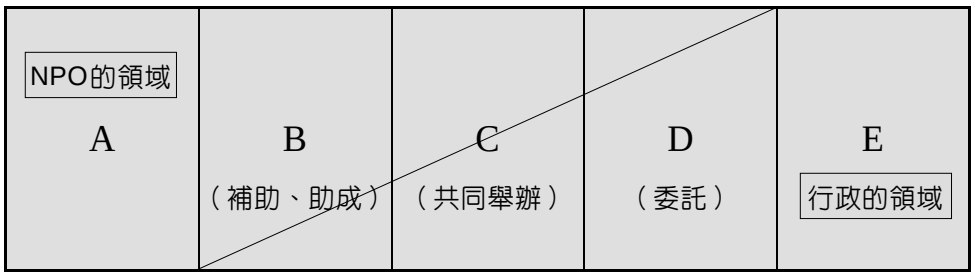
資料來源：松下啓一（2002：37）

臺灣大學學術期刊資料庫

㈡山岡義典的分類

另一位學者山岡義典也是以非營利組織作爲地方政府協力的對象，來闡述兩者間的協力關係。該學者指出，理論上在談論協力關係時，雖然多強調雙方是在獨立與對等的情況下進行，但實務上卻很難做到百分之百的對等關係，所以雙方在協力時可能產生：以政府爲主、政府與非營利組織共同作主，或是以非營利組織爲主的 3 種情況。非營利組織與政府平時有各自活動的領域，中間則爲兩者共同活動之領域，可依其主體的不同，分爲以非營利組織爲主，政府爲輔之「補助、助成」型態，或是以政府爲主，非營利組織爲輔的「委託」模式，甚或是非營利組織與政府共同合作之「共同舉辦活動」型態。在協力的過程中，雙方究竟採取何種協力型態，則視個案的內容而採取不同的關係模式（轉引自松下啓一，2002：39）。然而，由圖 3 所示可知，相較於補助、助成（B）因最靠接近 NPO 的領域（A），顯示該類型的協力具有較強的自主性，委託（D）則因最接近行政領域（E）而意味著此種類型的協力恐會受到政府較大之干預。

圖 3　協力的型態



資料來源：松下啓一（2002：39）

三、協力的目的

如前所述，日本在小泉內閣執政以後就經常提到「新公共」的概念，也因而引起地方政府對此概念的高度關注，進而導致「新公共」觀念的推行在地方政府中形成一股風潮（松井真理子，2006a：152），促使地方政府試圖積極尋找協力的多元主體，以達成建構協力社會之目的。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈠落實「新公共」概念

在日本，傳統的公共性是指基於國家立場而由其決定之內容，公共性一詞被視爲是政府獨占性產物，所以一般在談到公共性概念時多將其視爲與政府部門同義，亦即公共（public）＝ 政府（government）＝ 官（新川達郎，2008：3；富野暉一郎，2009：19）。即使政府會將部分公共服務委託給民間部門，但因支配權掌握在政府，民間部門充其量僅能視爲是承包單位，缺乏自主權，故可稱爲是由政府支配公共性的時代（福嶋浩彦，2010：18）。由此可知，在日本代表社會價值理念的「公共」內容是由政府單獨決定與支配，「公共」服務的供給也是由政府單方負責。在長期受到官民二元論的影響下，自然形塑出習於依賴政府的公民社會。

然而政府部門所能提供的公共服務有其限度，特別是在 80 年代以後，受到少子高齡化、財政虧損等問題日益嚴重的影響，日本的中央集權，亦即由官來主導的國家體系已無法因應而面臨巨大的挑戰，導致長期以來由政府獨占的公共性概念也在近 15 年來產生急速的變化。特別是從 1997 年 12 月所公佈的「行政改革會議最終報告」（以下簡稱爲「最終報告」）更可以明顯觀察出該國政府對於「公共性」的認定正在改變中。在「最終報告」中提到：「今日，公共性不該僅是中央政府獨占性產物，應由包含區域社會或民間部門等在內之廣泛社會全體來共同分擔此機能，並進行價值觀的轉換」（行政改革会議最終報告，1997）。換言之，目前日本政府所指稱的公共性（包含公共服務的提供）已經由過去「中央政府的獨占性產物」移轉爲「由區域社會或民間部門等在內的廣大社會群體共同分擔」。如此的宣言無疑地打破日本社會長期以來對公共性的實質判定權是交由「中央」或「國家」來決定，而採用全國一致的公共性判斷之作法，象徵新的改革方向之出現。

另外，內閣府於平成 16 年出版的《國民生活白皮書》也對「公共」概念提供另一種新的思考途徑。在該書中提到：「相較於由中央或地方所提出的政府『單一』公共概念，由對社會福利或社區再造等特定問題抱持高度關心的民眾，採自發性的活動，所創造出的『公共』則可以稱之爲新的『公共』。新的『公共』之最大特徵是各區域內的組織，是由居民自發組

淡江大學學術期刊資料庫

成，基於對等的立場，針對多樣性活動所創造出的協力模式。……」（內閣府，2004：154）。由以上所述得知，「新公共」概念的提出主要是希望跳脫傳統日本社會由政府來決定，並提供公共服務內容的獨占性作法，進而納入多樣性主體，用以提供多元公共服務。

總結以上所述得知，「新公共」的概念應可以從兩個面向來定義，一是「多樣主體來擔負公共服務」，另一則是「多樣主體來創造公共服務」，兩者之差別在於：前者著眼於消極的「補充」功能，期望藉由多樣主體的特性來彌補政府無法提供之公共服務的空白；至於後者則強調積極的「創新」功能，欲透過多樣主體的參與來達到公共服務創新之目的。也因而，若要達成「新公共」的理想，則公共價值的判斷與公共服務的供給不能再交由政府決定，而應以公民爲中心，基於對等立場，透過多元主體的討論與對話以打破既有的價值觀來創造新的價值。所以在此認知下，各地方政府爲了實現「新公共」的理念，開始摸索並尋找多樣的協力對象，而非營利組織因其使命是爲了增進公益，本質上即有公共特質，而成爲地方政府在考量與選取實踐「新公共」概念主體之典型重要對象。

㈡建構協力型社會

爲了落實「新公共」的概念，地方政府需著手建構協力型的社會。石井晴夫等（2008：9-10）指出，不同於新公共管理在提供公共服務時因過度強調市場原理與重視效率之「手段」，導致「目的」之服務品質無法提升等問題，協力型社會雖也重視市場原理，但卻更強調透過政府部門與民間部門的優勢，加強彼此的協力以完成服務的供給。換言之，協力型社會的基本想法是重新認識公共服務的重要性，爲了改善服務品質，推動「官、民、共」的協力或協調，[5] 並重新建構政府、企業、公民或非營利組織等之間的「功能和責任的夥伴」，用以確保公共服務的供給方法或負擔公共服務計畫（方案）的多樣性。

---

5 在傳統中央集權的政府主導時代，「公共」事務被視為是以強制性的權力來完成的事務，但隨著社會與時代的改變，「公共」事務即被清楚劃分為「公」的事務與「共」的事務，前者是指藉由公權力而能有效率完成的事務，後者是指區域社會中透過居民或各種區域資源的網絡化所形成的機能性共同事務（富野暉一郎，2009：32-33）。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、日本地方政府促進非營利組織協力之實務

一、協力概況

根據內閣府統計資料顯示，截至 2010 年 12 月底為止，日本受認證的非營利組織法人共有 41,619 個（內閣府，2011）。有關日本地方政府與非營利組織協力現況的調查，除了明治大學較早在 2004 年進行的全國性調查外，後期的調查幾乎都集中在 2008 年，如小田切康彥、新川達郎（2008）、總務省（2008）、若杉敏也、岡本憲明（2008）所做的研究皆是，其中又以若杉敏也和岡本憲明的調查較為完整。因此，若以若杉敏也和岡本憲明的調查資料為基礎，再輔以其他的調查結果來描繪出日本地方政府與非營利組織的協力現況與概貌發現，從 2003 年度到 2007 年度，日本全國 47 個都道府縣、17 個政令市，以及除了政令市外的 33 個縣共計 97 個自治體中有 87 個，亦即高達 89%，將近 9 成的自治體曾經有過與非營利組織協力的經驗。若以 2006 年度為例，則名古屋市的協力件數最多，有 265 件，其次為熊本縣，有 221 件，而協力分佈領域分別集中在「防災、救災活動」和「事業提案」。如更進一步觀察發現，協力的件數有逐年遞增的趨勢，如 2004 年度有 3,002 件，2005 年度 3,577 件，到了 2006 年度則增加到 4,218 件，3 年間共增加 40.5%。

至於非營利組織與地方政府協力的領域，則以「保健、醫療與福利」領域為最多，「環境保護」和「區域振興」居次。協力的型態有高達 39.5%，近 4 成是以「委託事業」方式進行，其次分別是「補助、獎助」（32.5%）、「共同舉辦活動」（11.4%）、「指定者管理制度」（6.1%）和「政府的協力（如場地、人才、物品的提供）」（3.1%）等（小田切康彥、新川達郎，2008：127-129）。「委託」和「補助」占協力事業超過 7 成。若再詳細分別來看，來自「政令市、特別區」以及「市町村」的委託最多，都超過四成五以上，而「中央」則僅有 29.4%，「都道府縣」有 35.2%。對於此種情形，作者認為應可以解釋為，相較於中央與都道府縣，「政令市、特別區」和「市町村」在人口規模和財源方面明顯少了許多，因此，為了以有限的

臺灣人文學術期刊資料庫

人力與財力來滿足區域民眾的多元需求，唯有積極尋求其他部門的協力才能達成此目的。

二、促進協力的具體作法與成效

㈠背景

如上所述，雖然日本各級地方政府都期望與非營利組織協力，但長期以來公部門組織運作僵化，決策程序冗長且不透明，行政人員過份重視細節與紙上作業，以致影響績效與服務品質的作法（林淑馨，2006a：157-158），在在都與強調彈性、自主的非營利組織特性格格不入，所以即使政府有意願大幅開放非營利組織參與公共服務供給的領域，但非營利組織方面卻多抱持觀望與保留的態度。因此，如何改變非營利組織對公部門的負面印象，進而促使非營利組織願意與之協力，則成爲各級地方政府亟欲解決的重要課題。

㈡作法與成效

根據內閣府所進行的調查顯示，約有 7 成以上的非營利組織認爲需要有來自政府的支援（上田優，2008：75）。若歸納日本地方政府所採用的支援作法包括協力事業法制化、協力環境的整備與誘因制度的創設等。詳細內容說明分析如下：

1. 協力事業法制化

1998 年 3 月，日本通過特定非營利活動促進法（簡稱 NPO 法），並於同年 12 月開始實施。由於該法第一條即言明「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，……」，所以一般被視爲是促進非營利組織發展的母法，屬於中央制訂的法律。而各級地方政府也受到該法的影響，紛紛著手制訂相關的法令與制度，尤其是促進非營利組織與政府協力的支援條例，期望藉由法制化將協力雙方的權利義務予以明文規定，除了可以減輕非營利組織對協力事務的內容與過程之諸多疑慮與不安，同時還具有資訊公開的作用，用以建構一個健全的協

淡江大學學術期刊資料庫

力環境。

實際上，在 NPO 法施行以前，制訂非營利組織支援、協力條例的地方自治體僅有青森縣、岩手縣、宮城縣、兵庫縣與高知縣，而市町村方面則有仙台市和箕面市，之後則有北海道、神奈川縣、三重縣、橫濱市、犬山市、岡山市等市陸續制訂協力、支援條例（林淑馨，2005：16），甚至還有部分地方自治體爲了增加非營利組織參與公共服務的機會，制訂相關的協力事業委託條例，如箕面市、池田市、近江八幡市等。截至目前爲止，日本全國所有都道府縣都制訂了對非營利組織的支援指南或規則，且三分之一的都道府縣制訂了「支援非營利組織條例」。由此可知，受到中央 NPO 法制訂施行的影響，各地方政府開始正視協力事業，進而積極著手推動協力法制化，根據自治體本身的差異與需求，訂定相關支援或協力條例、指南、規則，除了作爲地方自治體推動協力事業的依據外，還能降低非營利組織對協力之疑慮。又如中央「指定管理者制度」實施的結果，[6] 使公共設施的管理營運不再侷限於政府部門或地方自治體出資的法人團體，擴大非營利組織參與公共事務的範圍，又因爲該制度賦予管理者相當大的自由裁量權，使民間管理者的權限從「形式」轉爲「實質」，改變了非營利組織對參與協力之負面印象，對於向來重視自主性的非營利組織之參與意願有提升的效果。此外，「指定管理者制度」一年超過一億日圓的財政規模有助於改善和穩定非營利組織財源，所以該制度藉由法制明文化，進而擴大非營利組織的參與機會。因之，正如同渡邊元（2008：31）所言，NPO 法的實施意味著「新公共」的確定、非營利部門社會定位的確立，以及對於地方分權因應的實現。

2. 協力參與環境的建置

協力環境的建構單靠法規的制定是不足的，在既有的制度設計下，不但無法提高非營利組織參與協力之意願，甚至還可能限制組織的發展，因而需要相關制度的變革與配合。前述所提日本於 2000 年實施的地方分權改

6 所謂指定者管理制度是指公共設施的管理營運，不再僅局限於政府部門或自治體出資的法人團體，而是試圖引進民間企業的經營構想或專業技術，使設施的效用最大化（林淑馨，2010：52）。

臺灣大學學術期刊資料庫

革，以及 2003 年創設的指定管理者制度都是上述的背景下之產物。

隨著地方分權改革與指定管理者制度的實施，不但改變傳統以中央集權方式來決定地方事務的作法，改由地方居民自行決定區域事務並承擔責任，同時也提高具有公益性質的非營利組織參與地方公共事務或公共服務的協力機會。此外，爲了減少資訊不對稱而阻礙非營利組織參與協力，日本地方政府嘗試從硬體的制度面來進行整備，所採行的相關作法約可以歸納爲下列幾項：

(1) 設立專門單位負責非營利組織業務。在政府組織架構中設立專門單位（如課、室）來負責非營利組織業務，顯示地方政府正視非營利組織事業的特殊性與專業性，且重視與非營利組織之協力關係，故將處理與非營利組織協力的相關業務予以獨立化、專業化。例如三重縣率先在縣生活部生活課設立全國第一個「NPO 室」（室長以下編制 5 位職員），用以推動縣府與非營利組織的協力事業；又如神奈川縣除了設立「縣民總務課 NPO 協力推行室」，還進一步設置綜合性窗口，用以推行、管理協力事業，並蒐集、提供協力事業的相關資訊（三重県，2005）；另外群馬縣也設立「NPO 與志願服務推進課」。

(2) 創設「NPO 協力平台」。其目的主要是爲了降低非營利組織對協力事業的疑慮，以及資訊不對稱對協力事業推行所可能帶來的阻礙。例如三重縣爲了鼓勵非營利組織能協助縣府提供服務，設立「三重 NPO 協力平台」，希望非營利組織能在資訊公開的情況下，參與政府的政策制定和協助政府提供公共服務，甚至還舉辦不定期協力關係培養講座，藉由觀念的建立和訊息的傳播，提高非營利組織參與政府公共事務或服務的意願。[7]

(3) 成立公民活動支援中心。由於考量非營利組織財源的不穩定，但地方政府本身的財力也相當吃緊，無法在財務上給予非營利組織長期穩定的補助，因此爲能減輕非營利組織的負擔，多數地方政府嘗試設立非營利組織的支援機構，亦即公民活動支援中心，以

[7] 相關資料請參閱林淑馨（2010：208）。

臺灣大學學術期刊資料庫

作爲各個不同領域的非營利組織之總合性支援設施。基本上支援中心除了提供場地外，也提供關心非營利組織發展的民眾相關之資訊與交流場所。該中心原則上是全年無休（除過年期間外），長時間開放給民眾和非營利組織使用，對於促進非營利組織的發展有實質的助益。[8]

(4) 設置「中介（間）支援組織」。所謂「中介（間）支援組織」是指能掌握區域社會和非營利組織的需求與供給，並作爲資源提供者和非營利組織之間的協調者之組織（高橋桂子、保坂仁美，2003：97；吉田忠彥，2004：104）。該組織設立的目的一方面是協助從事公民活動的非營利組織或公民團體實現其使命，並整備活動環境，用以提高非營利組織經營的自主性，另一方面則是作爲推動與支援協力政策的基礎組織，其所提供給非營利組織的中介支援傾向於專門知識、技術與場所，內容涵蓋服務、設備場所與政策或制度三大面向（山田晴義，2000：204-205；原田晃樹等，2010：83-85）。根據內閣府（2002：2-3）所做的調查顯示，日本全國約有 200 個左右的中介（間）支援組織分佈於各地方自治體中，東京、大阪、名古屋、橫濱、廣島、仙台等大都市或地方中樞都市皆有設置，其中有 82%是在 1995 年以後所設立的，目的是「培育區域型非營利組織」與「建構區域網絡」。「中介（間）支援組織」一般具備三項功能，分別是擔負培育非營利組織的孵化器（incubator）功能、作爲資源提供者和非營利組織間橋樑的仲介（intermediary）功能，以及協助非營利組織生存與發展之社會性基礎設施（infrastructure）功能。該組織的營運型態共有三種：55%是民設民營，其他分別是公設民營與公設公營。無論公設或民設，皆希望藉由組織的運作降低城鄉差距所產生的資源落差，建立全國性支援非營利組織網絡體系，以協助與促進非營利組織的發展。有研究即指出，由於中介（間）支援組織的普遍設立，對於改善非營利組織活動的發展環境，以及提供必要資訊和建立網

[8] 相關資料請參閱林淑馨（2006b：61；2007：94、98；2010：198、208-209、213）。

臺灣大學學術期刊資料庫

際網絡確實有很大的幫助（吉田忠彥，2004：111）。

3. 誘因制度的創設

除了整備健全的協力參與環境之外，爲了提高非營利組織的參與意願，各級地方政府莫不考量在尊重非營利組織的自主特性，以及增加其財務穩定性的前提下設計各種誘因制度，前者如事業提案制度，後者如融資與基金制度等。各項誘因制度的內容整理分述如下：

(1) 事業提案制度

所謂事業提案制度是指由非營利組織或民間部門對所需提供的公共服務或事業進行自主性提案的作法。該制度的設計初衷是考量對於非營利組織的自主性給予最大尊重，認爲若能做到此點，應能改變非營利組織對政府部門的負面印象，引發其參與協力之意願。根據調查顯示，[9] 目前全日本有高達 6 成的地方自治體實施此制度，如神奈川縣、靜岡縣（2001 年度）、石川縣、神戶市等（2002 年度）等。其中又以神戶市的提案數和採用數最多，採用率高達 7 成。

(2) 研修派遣制度

所謂研修派遣制度是指地方自治體派遣負責該項業務的相關行政職員到非營利組織研修，主要目的在於經由現場研習來深入瞭解非營利組織的實際運作與需要，藉以加強行政人員對非營利組織的認知，並改變其官僚意識，以減少協力過程中不必要的衝突與摩擦。研究結果也顯示，平日有接觸非營利組織事務或參與志願活動經驗的職員會有較高的推動協力事務之意願。換言之，對於非營利事務的參與和瞭解會影響地方自治體職員對協力的認知，啓發職員的協力意識。調查結果（若杉敏也、岡本憲明，2008：15-16）顯示，目前日本有 21 個地方自治體設有此制度，會定期派員到非營利組織研修。各地方自治體派遣的人數不一定，從 1 名到數 10 名皆有，時間長短也不拘，短則數天，長則 1～2 年。其中，神奈川縣、愛知縣、滋賀

9 詳細調查內容請參閱若杉敏也、岡本憲明（2008：11-12）。

臺灣大學學術期刊資料庫

縣和名古屋市自 2003 年實施該項制度後，每年都會固定派員到非營利組織研習，此種作爲似乎也意味著這些縣市已將非營利組織研修派遣予以制度化。

(3) 融資制度

研究指出，多數的非營利組織皆爲籌措經費而傷神（上田優，2008：75），因此，地方自治體創設融資制度主要是著眼於非營利組織財務的不穩定，以長期培育區域性非營利組織的發展爲目的，所以融資資格的設定多限制爲設立於當地的非營利組織，而資金用途則限定在營運資金和設備資金。此外，由於該制度的設立初衷是協助非營利組織穩定發展，所以多數的融資制度並未要求非營利組織提供任何的擔保，融資額度從 50 萬到 500 萬日圓都有，融資期間爲 3～7 年。日本全國第一個創設 NPO 融資制度是大阪府，其在 2000 年首次針對以提供高齡者、身心障礙和兒童照顧等福利服務事業的非營利組織提供融資服務（上田優，2008：74）。截至目前爲止，全日本實施該制度的地方自治體尚未普遍，僅有包含北海道、宮城縣、山形縣、群馬縣、東京都、神奈川縣等 18 個地方自治體。若以 2006 年度爲例，以富山縣的 1 億 3,900 萬日圓的融資總額最多（若杉敏也、岡本憲明，2008：13）。

(4) 基金制度

基金制度的創設也是爲了協助解決非營利組織的財源問題，而資金的來源乃是由地方政府提撥一筆經費作爲創始基金，之後藉由基金的孳息與民眾捐款來運作，以協助非營利組織的發展。調查顯示，目前全日本有 38 個地方自治體創設有基金制度，其中又以 2001 年神奈川縣所設置的「志願活動推行基金」最爲著名。該基金的財源是神奈川縣以其所持有的 100 億日圓財產所設置，主要用途則分爲使用在協力事業負擔、志願活動補助與獎勵三方面（林淑馨，2010：198-199）。此外，2002 年兵庫縣也以 100 億日圓創設「兵庫志願基金」。由於基金制度的運作屬於獨立的財務系統，無關地方政府的財政狀況，也不會受到其他政府預算的排擠，被視爲具有穩定非營利組織財務的功能。

臺灣人文學術期刊資料庫

另外還有助成金支援制度。大抵而言，一般的助成金都是由地方政府從預算中提撥並選取助成對象，但其額度卻容易受到地方政府財政好壞的影響，同時也可能受到其他預算的排擠。然而，2005 年千葉縣市川市所創設的「1% 支援制度」卻可以解決上述的問題。所謂「1% 支援制度」乃是由市川市的納稅人指定前一年度個人市民稅額的 1%，從市府預算中提撥等值的金額給自身所欲支持的志願團體或非營利組織（不限於 NPO 法人），以作爲對該事業團體的助成金，但該制度的援助對象則限於以該市市民爲服務基礎的組織，而援助的金額規定不得超過援助對象事業經費的一半（林淑馨，2010：246）。

由以上所述可知，相較於普通的助成金制度，「1% 支援制度」因屬於獨立的財務之支援制度，不但能增加非營利組織經費的穩定，還可以促使雙方基於對等立場進行協力，最重要的是可以避免市府因爲其他公共支出的增加而縮減對非營利組織的補助，對於促進非營利組織的發展有正面的助益。

(5) 經費提供制度

研究顯示，爲了協助非營利組織解決財務不穩定問題，各級地方政府分別以補助金（grants）、契約（contracting）、服務購買契約（purchase-of-service contracting）與抵用券（vouchers）4 種方式，來作爲提供非營利組織營運經費的管道。在上述的四種方式中，由於補助金是政府爲了「促進」或「支援」非營利組織的某種特定服務或活動而給予之財務方面的援助贈與。透過此種經費提供制度，被補助的非營利組織對於政府並不需提供特定服務的義務，因此較能確保非營利組織的自主性。但若選用契約或服務購買契約方式，則非營利組織所提供之服務，需受限於出資的政府機構，雙方因買賣協定而出現「對價」關係，而非營利組織在服務供給內容方面也缺乏選擇權。另外，所謂抵用券是發放給個人，使其在一定範圍的服務中進行選擇，亦即限定的購買力之補助金。此項作法最重要的特徵是賦予政府政策受益者選擇權。不同於補助金與契約的是，抵用券賦予公共政策最終受益者相當大的權利，因此，抵用券不是「生產者方面的補助金」而是「消費者方面的補助金」（後房雄，2009：140-142）。雖然抵用券的作法並非

淡江大學學術期刊資料庫

直接發放補助金給生產者，也就是非營利組織，但卻可以藉此提升非營利組織的競爭力，間接增加非營利組織的經費收入。

事實上，上述四種方式中，契約與購買服務契約爲非營利組織取得經費來源的重要管道，同時也是政府與非營利組織協力的主要模式。根據 2004 年度的調查顯示，有高達 95.7% 的都道府縣，以及 45.8%（隔年爲 51.0%）市町村是透過此種方式與非營利組織協力。每個地方自治體平均委託給非營利組織的件數爲 4.9 件，平均委託金額爲 2,313 萬 2 千日圓。[10] 但是到了 2006 年，大都市對非營利組織所進行的事業委託已經達到 100%，中心都市則是 93.8%，至於市町村也提升到 64.1%。另一方面，在委託的金額上，有 51.1% 的地方自治體是增加，15.2% 是維持同樣水準，減少者僅有 6.4%（後房雄，2009：160-161）。因之，整體而言，地方自治體透過契約與委託方式與非營利組織協力，無論在比例或金額上皆有逐年增加的趨勢。

總結以上所述得知，日本中央和地方政府在促進非營利組織協力的作法與分工上有顯著之差異：中央政府的作法屬於宏觀性的方向提示和原則擘劃，重視基本法令的建制（如 NPO 法）、新觀念的提出（如新公共）和制度的改革與創設（如地方分權改革、指定者管理制度的施行等），除了作爲地方政府推行協力的指引外，也迫使其不得不積極配合，以貫徹中央政府的政策方向。相形之下，地方政府則傾向微觀的策略規畫與執行，在遵循中央政府的政策方向下，根據區域實際需求，制定相關施行條例，同時擬定各項具體實施策略（如研修派遣制度、融資制度等），以建置非營利組織適合參與的環境，並賦予協力誘因。如是的作法應值得未來我國在推動非營利組織協力事務之參考。

[10] 但也有部分地方自治體（如神戶市或市川市）特別重視非營利組織在公共服務供給的功能，無論在委託件數或金額方面都高出平均值許多，如神戶市在 2007 年度與非營利組織締結的契約高達 4,833 件，總金額達 1,258 億 2,749 萬日圓，而市川市的委託件數達 1,139 件，委託金額也達 144 億 9,400 萬日圓（原田晃樹等，2010：55-53）。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、日本地方政府促進非營利組織協力之困境

如前所述，自從 NPO 法制訂與地方分權等制度改革實施以來，日本地方政府開始積極思考與非營利組織協力，進而從事多項制度與誘因的創設。然而，如此的作法產生的成效爲何？是否真能提高非營利組織與之協力的意願？所面臨的課題又爲何？此乃是本小節所欲探討與分析之處。

一、理想型協力與現實型協力之矛盾

如前所述，日本官方與學界在談論協力概念時皆視「對等」爲關鍵要素，但若仔細檢視「新公共」的概念卻發現，雖然此一概念強調跳脫傳統公共服務由政府獨占的作法，呼籲由多元主體基於對等關係共同提供公共服務，但實際上依然還是希望多元主體僅扮演彌補政府功能不足的消極性「補充」功能，而非發揮積極的「創新」功能。這點應可以由近年來日本地方政府與非營利組織的協力，多採用「委託」方式而得到證明，如箕面市、横濱市、鎌倉市等。[11]

所謂「委託」是指行政機關將自己應盡之責任，委託由他人代爲履行。一般而言，由於委託涉及政府預算之核銷，因此受委託民間機構的支出，必須依相關規定，隨同會計報告送該審計機關審核（雷文玫，2002：162、164；藤澤浩子，2004：131、136）。因此，政府透過委託所提供經費支援的目標，乃是在完成自己應履行之責任，對於受委託的對象來說，僅能忠實的履行被委託之事務，從初期的目標制訂、實施方法的選用，甚至後期的績效評估等，都得依照委託的政府機關之指示，嚴重影響被委託者的自主性。而如前所述，契約與委託是目前日本地方政府與非營利組織協力的主要模式，無論在前述松下啓一或山岡義典的分類中皆是屬於容易受到政府干預的協力類型，但弔詭的是，這卻也是非營利組織獲得穩定財源的重要管道。

在此種協力模式下，雙方是處於委託－代理人關係，地方政府負責提

[11] 有關這方面的論述請參閱西山志保（2007：112-113）等論述。

臺灣大學學術期刊資料庫

出計畫與支付經費，非營利組織僅能依據契約中所載明的服務內容與要求來遞送服務，沒有實質的裁量權，不但限制了組織自主的特性，而容易淪爲政府的承包、附屬機構，影響組織的中長期發展，也有違治理強調的夥伴關係，以及公民自治社會的實踐精神。另外，在契約與委託的協力模式下，身爲委託的地方政府和作爲代理的非營利組織之間實處於上與下的不對等地位，雙方很難維持平等的身份關係，不符前述日本學者專家和官方皆視「對等性」爲協力之關鍵因素的理念，同時也顯示出日本地方政府在促進非營利組織協力時在理想型協力與現實型協力之間所產生的矛盾。對此，作者認爲，如欲解決此種矛盾關係，今後日本地方政府與非營利組織之協力，應盡量以「補助」替代「委託」，除了用以「促進」或「支援」非營利組織的特定服務供給之外，還能確保非營利組織的自主性，進而實踐理想型協力強調「對等性」之理念。

二、中介（間）支援組織的經營困境

中介（間）支援組織的存在固然有其重要性，可以協助非營利組織的健全發展，但事實上這類型的組織也有其經營困境。作者試分析如下：

首先是財務問題。不同於社福或環保等類型的非營利組織有明確的使命與成立宗旨以及明確的服務對象，除了容易得到企業或社會大眾的認同外，也有助於獲得企業或社會大眾的捐款。但中介（間）支援組織因是以支援、培育非營利組織經營管理爲成立目的，服務對象不若一般非營利組織鮮明，社會大眾對組織的認識也較模糊，所以組織的經費僅能倚賴地方政府的補助或委託（松井真理子，2010：77），[12] 進而影響這類型組織的成長。

其次是自主性問題。如上所述，由於中介（間）支援組織的經費來源多來自政府的委託業務，受到委託契約限制之故，這類型組織所能選擇的服務內容或方法有限，不但可能排擠組織原本的設置目標，也危及組織發展的自主性，甚至有部分組織因爲承接過多來自政府的委託業務，而擠壓

12 田中彌生（2008：5）的研究指出，這類型的組織有七成以上的經費是來自政府的委託業務。

臺灣大學學術期刊資料庫

到組織本身使命與目標的達成。[13] 另外，部分的中介（間）支援組織由於是以公設民營或公設公營的模式而成立的，相較於民設民營的組織，這類型的公設組織基本上所從事的活動多爲政府之委託，故被稱爲「官製」非營利組織。雖然這些組織依然扮演支援非營利組織發展的中介角色，但因在財務和資源上過度依賴政府，且政府經費又常具有不確定性和高度嚴格性，不但使組織的功能產生無法預測性，降低獨立和自主能力，而且在服務內容的提供上也難以和民設民營的非營利組織一般享有完全的自主與彈性，進而影響中介功能的充分發揮。

因之，中介（間）支援組織如欲解決上述經營之困境，首要之務乃在透過舉辦活動等多元行銷手法，強化社會大眾對組織角色功能的認識，並獲得認同，才能在財務和資源方面不致過度依賴政府，進而提高組織經營的獨立自主，達到充分發揮其中介支援功能之目的。

三、融資制度實施的困境

由前述可知，日本地方政府創設融資制度的目的在於促使非營利組織能健全穩定的發展，企圖從財務面來協助非營利組織解決長期的經費缺乏問題，增強非營利組織參與協力的動機，因而以區域性非營利組織爲對象給予無須擔保的小額融資。但該制度實施後卻發現成效不如預期，實際運用該制度的非營利組織僅有極少數，而每一個金融機構的融資件數也都停留在個位數字。以北海道爲例，2007 年申請融資的件數僅有 7 件，[14] 而福島縣從 2005 年到 2007 年也只有 2 件。即使是被譽爲非營利組織發展先驅縣市的神奈川縣，從 2005 年到 2006 年的申請融資件數也不過 9～11 件，甚至到了 2007 年還驟減至僅剩 1 件（小関隆志，2010：93-94）。

根據明治大學經營學教授小関隆志（2010：96-97）的研究指出，此種情況的發生，一方面與金融機構對於非營利組織瞭解不足，未掌握與發覺非營利組織潛在的融資需求有關，再加上非營利組織的融資額度對金融機構而言屬於小額融資，無法帶來龐大的獲益，因而未能積極因應組織融資

[13] 對此，吉田忠彥（2004：111）的論文中即有相關的論述。

[14] 對照當時北海道已認證的 NPO 法人有 1,397 個，神奈川縣有 2,079 個，顯示申請融資的 NPO 數量相當少。

臺灣大學學術期刊資料庫

的需要，始終保持被動的態度。另一方面，非營利組織的經營者對於透過向金融機構「借貸」來提供服務的作法持抗拒的態度，認爲組織只要在能力所及的範圍內提供服務即可，並無融資的需要，而如此的想法也是造成融資制度推動障礙的主要因素。因之，如何加深金融機構對非營利組織的瞭解，使其積極開拓非營利組織的融資需求，同時又改變非營利組織經營者的觀念，降低其對融資制度的排斥，使其能藉由融資制度提供更多元的服務等都是今後日本地方政府所需要面臨的課題。

四、基金制度實施的困境

基金制度的設立初衷無疑是希望藉由獨立財務支援制度的建立，降低政府干預預算，一方面給予非營利組織穩定的財源資助，另一方面用以促進非營利組織的健全發展。然而，無論是神奈川縣的「志願活動推行基金」，甚至是市川市的「1% 支援制度」，雖然當初設立的立意良好，且實施至今錄取率也有逐年提升的趨勢；以神奈川縣的「基金 21」爲例，雖然錄取率從 2001 年度的 11% 提升到 2006 年度的 30%，但該縣取得法人格的非營利組織總數就高達 1,414 個，每年的申請件數都停留在 30 多件，無顯著成長，且近年來申請的組織多傾向於新成立且規模小的組織（神奈川県，2010），這與當初設立該基金的用意是希望藉此活用具有某種營運規模的非營利組織之專業特性，以彌補地方政府功能不足是有所落差。對此，作者認爲，如欲改善此問題，地方政府除需積極宣傳基金制度的設計目的外，還可透過大規模的問卷調查來瞭解非營利組織對該基金制度的認知與態度，才能研擬有效提高非營利組織參與和申請意願之有效方案。然值得注意的是，雖然「志願活動補助金」和「志願活動獎勵金」的支付金額和錄取率都遠低於「基金 21」，但每年的申請件數卻都明顯超過「基金 21」，作者認爲應是這兩種基金制度賦予組織在運用經費時有較大的自主性所致，進而提高非營利組織的申請意願。

五、事業提案制度的實施困境

如前所述，傳統日本非營利組織與地方政府的協力關係，多屬於「代理人型」模式。在協力的過程中由於非營利組織通常被視爲是政府機關的

臺灣大學學術期刊資料庫

下級機構，沒有實質的裁量權，因此，協力事業提案制度的實施應可以解讀爲政府並非僅視非營利組織爲公共服務的執行者，非營利組織不但得以經由在企畫階段的參與表達本身的意見，還可以藉由主動提案來參與公共服務供給，象徵著協力逐漸從「代理人型」的協力模式朝向「對等型」的協力模式改變（林淑馨，2010：221）。而實際結果也證明，目前日本有 6 成的地方自治體實施此制度，有部份縣市對事業提案的採用率還高達 7 成。但是若再仔細分析卻也發現，並非所有地方政府的實施成果皆如預期。以三重縣爲例，該縣創設「NPO 協力事業提案制度」的原始用意是希望豐富協力事業的內容，引導出「由下而上」的自發性民間力量，鼓勵非營利組織積極參與協力事業。但事實證明，自 2004 年開始，該縣每年採用的提案僅有 2～3 件（馬場基記，2007），相較於每年約有 2、30 件的提案，如此的採用比例稍嫌過低。如再進一步探究其原因，主要乃是由於地方政府與非營利組織對於協力事業的內容看法有所差異所致，再加上政府部門於審查時習慣以與政策的關連性來作爲選取之標準，長久下來不但降低非營利組織參與提案之熱誠，也令非營利組織開始懷疑政府的意圖與誠意。對此，作者認爲，地方政府不應視非營利組織的提案爲政府政策之補充，既然欲建立對等的協力關係，即應跳脫政府官僚的思考模式以社會大眾的需求與否作爲提案的可行性，同時有必要公開說明爲何採用率會如此低的原因，是因爲提案內容可行性不高或是有其他考量因素，以減輕非營利組織的疑慮，避免雙方好不容易建立起來的誠信關係之日趨瓦解。

總結以上所述得知，日本地方政府促進非營利組織協力之「理想」，乃是希望藉由以非營利組織爲主的多元行動主體之參與，改變傳統公共服務或公共事務由政府部門單一供給的模式，用以彌補地方政府因行財政能力之不足所可能無法滿足區域居民多樣需求之缺憾。因此提出「新公共」與協力的概念，試圖在對等關係、共同目的與相互尊重的基礎上，透過協力事業法制化與參與環境之建置，以及多元誘因的提供，來提升非營利組織積極參與協力之意願。然而，在實際的推動協力過程中卻發現，雖然日本地方政府極力營造出在「新公共」的社會型態下，各部門基於自律和對等關係共同創造新的區域環境，但卻也出現因過於偏重以「委託」作爲主要的協力方式，導致難以實現原本所欲建構之對等的協力關係，而部分協

淡江大學學術期刊資料庫

力誘因制度由於無法顧及非營利組織的特質與真實需求，以及地方政府雖有明確的促進協力措施，但卻因後續的執行過程未臻完善，資訊公開不足，以致於增加非營利組織的協力參與疑慮等多項現實困境，進而影響地方政府為促進非營利組織協力所建構的制度與措施之施行成效。

陸、結語：日本經驗對我國之啓示

我國自解嚴以來，民間力量逐漸湧現，透過各種參與方式，釋放出蟄伏已久的能量與潛力。根據內政部的統計，截至 2010 年 6 月底，經各級政府核准立案之社會團體總數有 34,985 個，職業團體有 5,191 個，寺廟與教堂有 15,118 個，至於財團法人基金會也有 4,500 個，合計我國廣義的非營利組織約有 6 萬個（官有垣等，2010：144）。面對數量如此龐大的民間資源，政府如能建立機制促進非營利組織積極參與公共事務，並有效整合兩者的資源，則可避免因雙方功能重疊所造成的「資源錯置」之浪費。然而，觀諸國內卻發現，非營利組織的數量雖然不斷攀升，但卻無相關促進或支援非營利組織協力的規則與措施，更不見政府建置非營利組織與政府協力的具體作法。因此在本文最後，作者嘗試分析日本經驗，檢討我國今後若著手建置非營利組織協力環境時之參考與借鏡。

一、「新公共」觀念的認知與建立

不同於歐美，長期以來日本並未發展出支援公民社會或非營利組織的制度性基礎，因此市民活動扮演的通常是彌補政府功能不足的服務供給，和反權力的社會運動兩極化的角色。在此背景下，政府與民間始終未能建立出對等與相互尊重的互動關係。然而，從日本地方政府促進非營利組織協力的推動過程中卻發現，近年來該國地方政府之所以變得如此積極，除了中央政府自 90 年代後期即不斷呼籲「新公共」觀念的重要性外，主要還是地方政府感受到社會環境的變遷與民眾需求多元化的壓力，以及地方分權改革制度與地方治理觀念的影響，而衍生出對於「新公共」的現實體認。

如前所述，地方分權改革雖然縮小中央對地方的干預範圍，但卻也同時考驗地方政府的行財政能力，如何有效活用社會資源以提供公共服務，

臺灣人文學術期刊資料庫

則考驗著各地方政府的智慧與能力。此時，若能借重區域居民的力量與非營利組織的區域特性，自發性參與公共事務，將可有效整合社會資源，針對多元需求創造出多樣協力模式，達到實踐「新公共」理念之目的。

反觀我國，目前尚無「新公共」的用語，但類似「新公共」的觀念與認知似乎正在形成當中。近年來，我國雖強調地方分權與地方治理，而地方政府受限於專業和資源，開始嘗試透過各種形式（如契約委託）與非營利組織或民間團體合作，用以提升公共服務的品質，但有關具體促進非營利組織參與協力的相關政策與措施卻仍顯不足。因此，即便社會孕育龐大的民間能量，因缺乏明確的方向與指引，而難以有效整合運用。從日本經驗得知，導致該國地方政府積極建構非營利組織協力環境的主要原因，乃是來自於中央政府對「新公共」的體認與政策宣示，除了在正式官方報告和白皮書中提出此概念外，同時也作爲日後建構新的地方治理之協力型社會的指引，致使各級地方政府依循此方向發展，並尋求合適的夥伴對象，運用多元主體共同來「負擔」與「創造」公共服務，試圖建立「公民主導型」的協力社會。有鑑於此，作者認爲，唯有我國中央政府真正意識到「新公共」的發展趨勢與重要性，進而將其列爲國家今後發展的政策方針，透過「由上而下」所推動的制度性改革，才能迫使地方政府積極面對，爲尋找多樣協力對象而著手研擬相關具體策略。如此一來，才能改善我國現今所面臨的協力制度環境不完備之困境。

二、協力的制度環境之整備

公私協力不是浪漫的公民參與，而是將協力關係透過政策與法律予以制度化。法制化有助於建立公私部門良好的互動平台，同時也是協力雙方產生信任的主要來源，而明確完整的法規乃扮演結構性與客觀性的信任基礎來源，所以法制化是民間參與者跨入協力行列的考量門檻，也直接影響協力進行中之秩序（鄭錫鍇，2008：31、39-40）。由此可知，協力的法制化對公私協力的重要性。目前我國並未針對非營利組織的管理或監督設計全盤且周延的法制，社團法人主要由「民法」與「人民團體法」所規範，而財團法人則由「民法」及各主管機關各自訂定設立及監督準則自行管理（孫煒，2007：76）。無論中央或地方皆缺乏有關促進非營利組織協力的

淡江大學學術 期刊資料庫

法制與政策，即使是中央，也僅有「公益勸募條例」和剛通過的「財團法人法草案」，勉強算是促進非營利組織發展的相關法制，卻無關協力意願之提升。若對照日本的積極作法，則凸顯出我國在建構非營利組織協力制度環境上的明顯不足。在缺乏中央政府具體政策指引下，地方政府因受到專業與人力的限制，且相關業務經驗的欠缺，導致地方政府雖期盼非營利組織能夠積極參與公共事務，但組織卻可能因爲協力資訊不充分與制度的不明確而卻步。

若就實務面來看，檢視我國相關法制發現，由於中央或地方皆未針對非營利組織制定相關的協力法規或指針，當政府與非營利組織協力時，所適用的法規乃是根據行政院人事行政局制訂的「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊目錄」，其中包含行政程序法、促參法、政府採購法等，但這些法規因非專爲協力而設計，故其內容除了未對協力做詳細的定義外，更沒有針對協力所強調的「責任義務」予以清楚之劃分。以促參法爲例，該法第六條關於主管機關的職責僅做通則性的敘述，[15] 但如此籠統的內容，令非營利組織無所適從，即使對於有意願參與協力事務的非營利組織而言，恐怕也難以發揮協力之誘因效果。此外，由於地方政府與非營利組織協力的事業中，社會福利領域的協力占有相當之比重，然因其所提供的服務是以「人」爲主，是否適合以促參法、政府採購法等作爲規範，僅從採購的觀點來看協力事業，實值得深思。另一方面，社會福利領域的協力對象多以非營利組織爲主，能否適用政府採購法，比照一般營利事業單位用繁瑣程序加以約束，還是應該釋放更多資源，想辦法協助非營利組織，這些都是需要審慎加以考量之處。

由前述日本經驗得知，該國在促進非營利組織參與協力的作法上，除了中央頒佈 NPO 法以彰顯政府對民間團體的重視外，還配合修正「指定者管理制度」並提出「公私競標制度」，以擴大非營利組織參與公共事務的範圍，因而促使各地方政府開始正視非營利組織的功能，同時以中央協力相關政策爲基礎，根據區域特性與需求，著手制訂非營利組織協力或支援

15 如「1. 政策與制度之研訂及政令之宣導；2. 資訊之蒐集、公告及統計；3. 專業人員之訓練；4. 各主辦機關相關業務之協調與公共建設之督導及考核；5. 申訴之處理；6. 其他相關事項」。

臺灣大學學術期刊資料庫

的相關條例、指南或規則。即使各地方政府在詮釋中央協力政策時有些許的差異，所採行的方式各有不同，但相同的是，皆透過法制化的手段，來達到協力的制度環境整備之目的。由此可知，我國政府如欲提高非營利組織的協力意願，恐怕應先根據非營利組織的特質，在避免因政府的嚴苛管制而使非營利組織遭受過多束縛之前提下，透過法律與制度的整備以建構完善的協力法制環境，藉此宣示政府對非營利組織的重視，以及協力過程的透明、公開，才能增強組織對政府部門的信心。

三、協力的參與環境之建置

良好協力治理環境的建構，透明、公開與參與乃是不可或缺的三大途徑。由本文的論述得知，日本在促進非營利組織參與協力的作法上，除了整備法制環境外，並藉由強化協力參與環境來達到「促進」的效果，最直接具體的作法乃是在政府的組織架構中設立正式專門單位，以作爲負責非營利組織事務的窗口，並推行協力事宜。另外，「NPO 協力平台」、「公民活動支援中心」與「中介（間）支援組織」的創設，都意味著該國地方政府爲提高資訊的公開、透明度，用以提升組織對政府的信任，進而有意願參與協力事務所創設的硬體措施。

反觀我國，或許地方政府受限於專業、人力與財力，對於協力事務的認知不足，目前各級政府並沒有一個專責的機構或窗口負責處理非營利組織相關事務，而是根據設立之初組織申請的類型而分別隸屬不同的機構（如內政部主管之社團法人系統與分別由 13 個不同部會爲主管機關之財團法人系統）。在此情況下，容易發生負責人員因不熟悉非營利組織的特性而無法提供確切與充足的資訊與協助，因而降低非營利組織對政府的信賴，進而影響日後協力事務的推動。因此，衡量我國目前非營利組織的成長速度並參考日本經驗，作者認爲我國地方政府若希冀非營利組織能充分發揮彌補政府失靈的功能，實有必要設立專責非營利組織事務的單位，用以推動非營利組織的協力事務。另外還可以考慮整合各地現有的里民（區民）活動中心，使其功能不再僅被窄化於消極被動提供民眾閱覽與休閒交誼場所，而可以參考日本「公民活動中心」的設立經驗，強化里民（區民）活動中心的積極整合功能，以作爲關心志願服務的民眾或非營利組織之間相

淡江大學學術期刊資料庫

互交流的場所。至於「中介（間）支援組織」因可以作爲地方政府和非營利組織間的中介、協調角色，並扮演非營利組織的諮詢功能，所以在考量我國區域特性不顯著和避免資源重複的情況下，可以規劃各縣市成立一個「中介（間）支援組織」，並鼓勵由民間團體自行設立。但爲了避免因委託而影響該組織運作的自主性，政府可以透過補助、獎勵方式，賦予這類型組織較高自主性。

四、多元靈活的協力誘因制度

在傳統中央集權的體制下，容易衍生出地方政府與公民社會對中央政府高度的依賴，而在這種垂直的統治關係下，自然也忽視誘因制度存在的重要性。然而，隨著日本地方分權改革的實施，該國地方政府逐漸體認到若能善用民間資源來彌補地方資源的不足，應能解決地方政府的治理困境，所以視協力爲解決困境之「手段」。而非營利組織因有公益的特性，被認爲是建構協力關係的首要對象，但如何激發組織參與協力事務之意願，建構多元靈活的誘因制度則顯得相當重要。

以日本經驗來說，爲改變非營利組織對政府的負面印象，同時表示對於組織自主性的最大尊重，「事業提案制度」的創設顯示地方政府欲改變過去公共服務的供給內容是政府「由上而下」強力主導的作法，而欲發揮民間「由下而上」的力量匯集所設計的一種自主性尊重的誘因機制，藉以改變在協力過程中所可能引發之不對等的地位關係。而「研修派遣制度」的創立因可以增加行政人員對非營利組織的認知，降低協力過程中不必要的衝突，有助於良好協力關係的推行，屬於人才養成的誘因機制。至於「融資制度」、「基金制度」和「經費提供制度」三者由於都是著眼於改善非營利組織經費的不穩定，藉此提高非營利組織的參與意願，因而屬於「財務」誘因。由此可知，日本地方政府爲促進非營利組織與之協力，考量組織的特性，透過「自主性尊重」、「人才養成」與「財務」誘因的靈活設計，期盼能提高非營利組織參與協力事務的意願，進而達到有效整合社會資源的目的。

但值得注意的是，上述各項誘因的設計立意雖然良好，但施行的成效卻未如預期，其中尤以「財務」誘因較爲顯著。主要之原因在於非營利組

臺灣大學學術典藏資料庫

織的經營雖深受財源不穩定所困擾，但在組織使命與自主特質等理想性的權衡下，有可能影響誘因所能發揮之功效。因此，作者認爲，地方政府在考量促進非營利組織參與協力事務的手段時，誘因制度的設計是必須且重要的。然而，誘因制度的內容不應由政府部門單方決定，應思考本身的區域特性與組織需求，盡可能與之多方溝通，才能吸引多元民間團體的參與，而誘因制度才能發揮實質的功效。

參考書目

一、中文部分

江明修、鄭勝分，2002，〈非營利組織之協力關係〉，江明修（編），《非營利管理》，台北：智勝文化，頁 81-124。

呂朝賢，2002，〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災爲例〉，《台灣社會福利學刊》，2: 39-77。

呂朝賢、郭俊巖，2003，〈地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區爲例〉，《社會科學學報（空大）》，11: 143-187。

林淑馨，2005，〈非營利組織與公共行政：日本行政體系支持作法之分析〉，《第三部門學刊》，3: 1-37。

林淑馨，2006a，〈民營化與組織變革：日本國鐵的個案分析〉，《政治科學論叢》，27: 147-184。

林淑馨，2006b，〈日本地方政府的非營利組織政策：以三重縣和神奈川縣爲例〉，《公共行政學報》，21: 39-72。

林淑馨，2007a，〈日本地方政府與非營利組織協力關係之分析－以橫濱市和箕面市爲例〉，《行政暨政策學報》，45: 73-114。

林淑馨，2007b，《日本非營利組織現況、制度與政府之互動》，台北：巨流。

林淑馨，2010，《日本型公私協力：理論與實務》，台北：巨流。

官有垣編，2000，《非營利組織與社會福利》，台北：亞太圖書。

官有垣、杜承嶸、王仕圖，2010，〈勾勒台灣非營利部門的組織特色：

臺灣大學學術期刊資料庫

一項全國調查研究的部分資料分析〉，《公共行政學報》，37: 111-151。

孫煒，2007，〈論促進我國非營利組織發展的法制化〉，《第三部門學刊》，8: 63-82。

許世雨，1995，〈非營利組織與公共行政〉，《中國行政》，58: 61-85。

雷文玫，2002，〈發包福利國？－政府委託民間辦理福利服務責信架構之研究〉，《兒童福利期刊》，2: 147-179。

鄭錫鍇，2008，〈法制化與公、私協力的管理－以 BOT 爲例〉，《競爭力評論》，11: 28-46。

二、日文部分

三重県，2005，〈「新しい時代の公」推進調査報告書〉，三重県網頁，http:// www. kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/，2010/1/10。

上田優，2008，〈NPO と行政の協働－多様な社会サービス供給の可能性－〉，《香川大学経済政策研究》，4: 67-84。

小田切康彦、新川達郎，2008，〈行政と NPO の協働事業に関する調査研究〉，《同志社政策科学研究》，10(1): 125-137。

小関隆志，2010，〈NPO 融資における経営支援の役割〉，《経営論集》57(1.2): 83-119。

山本隆，2008，〈ガバナンスの理論と実際〉，山本隆、難波利光、森裕亮（編），ローカルガバナンスと現代行財政》，東京：ミネルヴァ書房，頁 2-12。

山田晴義，2000，〈地域計画基礎としての NPO 中間支援システムの形成方法について〉，《総合政策》，2(1): 97-108。

山岸秀雄、菅原敏夫、粉川一郎（編），2004，《NPO と行政・協働の再構築》，東京：第一書林。

内閣府，2002，〈平成 13 年度中間支援組織の現状と課題に関する報告書〉，内閣府 NPO 網頁，https://www.npo-homepage.go.jp/data/report11_6.html，2011/2/28。

内閣府，2004，《平成 16 年版　国民生活白書》，東京：独立行政法

臺灣大學學術期刊資料庫

人国立印刷局。

内閣府，2011，〈特定非営利活動促進法に基づく申請受理および認証数・不認証数等〉，内閣府網頁，https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html，2011/2/9。

内藤達也，2006，〈指定管理者制度と NPO〉，岡田浩一・藤江昌嗣・塚本一郎（編），《地域再生と戦略的協働》，東京：ぎょうせい，頁 131-154。

田中弥生，2008，〈日本の NPO セクター政策における評価の意義－市民社会の再構築をめざして－〉，《日本評価研究》，8(3): 3-21。

甲斐朋香，2005，〈NPO のマネジメントに関する一考察－「パートナーシップ型ガバナンス」の構築に向けて〉，《松山大学論集》，17(3): 115-143。

石井晴夫、金井昭典、石田直美，2008，《公民連携の経済学》，東京：中央経済社。

吉田忠彦，2004，〈NPO 中間支援組織の類型と課題〉，《龍谷大学経営学論集》，44(2): 104-113。

地方推進委員会，1996，〈地方推進委員会中間報告－分権型社会の創造〉，内閣府網頁，http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.html，2011/1/10。

羽貝正美，2007，基礎自治体の新しい地平－参画と協働によるローカル・ガバナンスの刷新と自治体再構築〉，羽貝正美（編），自治と参加・協働　ローカル・ガバナンスの再構築》，東京：学芸出版会，頁 8-30。

行政改革会議最終報告，1997（平成 9 年 12 月 3 日），首相官邸網頁，http:// www. kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/，2009/8/14。

西山志保，2007，〈ガバナンスを導く協働（パートナーシップ）の可能性〉，《社会政策研究》，7: 108-129。

辻山幸宣，2006，〈新しい自治の理論としくみ〉，辻山幸宣（編），《新しい自治のしくみづ くり》，東京：ぎょうせい，頁 1-36。

岩切道雄，2006，〈「行政と NPO との協働」に関する一考察〉，《日

臺灣大學學術期刊資料庫

本大学大学院総合社会情報研究科紀要》，7: 299-310。
岩崎美紀子，2003，〈「新しい自治体」のイメージ〉，森田朗等（編），《分権と自治のデザイン》，東京：有斐閣，頁 235-256。
松下啓一，2002，《新しい公共と自治体》，東京：信山社。
松井真理子，2006a，〈自治体における「新しい公共」をめぐる NPO の現状と課題〉，《法の科学》，37: 152-157。
松井真理子，2006b，〈自治体における「新しい公共」と NPO の社会変革性－NPO セクター会議の設立に向けて－〉，《四日市大学総合政策学部論集》，5(1/2): 37-55。
松井真理子，2010，〈協働を推進する中間支援組織－NPO センター会議の挑戦－〉，《四日市大学総合政策学部論集》，9(1.2): 77-101。
後房雄，2009，《NPO は公共サービスを担えるか》，東京：法律文化社。
若杉敏也、岡本憲明，2008，〈特集 NPO 法 10 年 主要 97 自治体アンケート調査 急増する NPO 行政の協働――相互不信解消が成否の鍵〉，《日経グローカル》，97: 8-25。
原田晃樹、藤井敦史、松井真理子，2010，《NPO 再建築への道 パートナーシップを支える仕組み》，東京：勁草書房。
神奈川県，2010，〈平成 22 年度 第 1 回基金 21 協働会議 議事要旨〉，神奈川県網頁，http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f5258/p27666.html，2011/4/20。
馬場基記，2007，「三重県における NPO の活動と協働の状況－地域のつながりを培養する県内 NPO の活動」，三重県網頁，http://www.miebank.co.jp/mir/chousa/200710_c1.pdf，2011/5/3。
高橋桂子・保坂仁美，2003，〈地方の時代における「中間支援組織」のあり方に関する予備的考察〉，《新潟大学教育人間科学部紀要（人文・社会学編）》，6(1): 95-103。
富野暉一郎，2009，〈公益の構造化による公共サービスの変容と公共人材〉，日本行政学会（編），《変貌する行政 公共サービス・公務員・行政文書》，東京：ぎょうせい，頁 18-42。

臺灣大學學術期刊資料庫

森裕亮，2008，〈パートナーシップの現実－地方政府・地縁組織間関係と行政協力制度の課題〉，日本行政学会（編），《分権改革の新展開》，東京：ぎょうせい，頁 170-188。

渡辺元，2008，〈NPO 法の経緯と意義を振り返り、NPO の「いま」と「これから」を考える－法の成立・施行 10 年を経て－〉，《21 世紀社会デザイン研究》，7: 29-38。

新川達郎，2008，〈公共性概念の再構築とローカルガバナンス〉，白石克孝・新川達郎（編），《参加と協働の地域公共政策開発システム》，東京：日本評論社，頁 3-54。

福嶋浩彦，2010，〈自治体にできること、できないこと－「市民の公共」時代の自治体〉，自治体学会（編），《年報自治体学 23 号　自治体にできること、できないこと》，東京：第一法規，頁 2-27。

藤井禎介，2009，〈ローカル・ガバナンス－予備的考察－〉，《政策科学》，16（特別号）：1-6。

藤澤浩子，2004，〈かながわボランタリー活動推進基金 21　協働事業負担金制度の意義と課題　補助・委託との比較を中心とする視角から〉，《21 世紀社会デザイン研究》，3: 129-139。

横浜市市民活力推進局市民協働推進部，1999，〈横浜市における市民活動との協働に関する基本本針（横浜コード）〉，横浜市市民局市民協働推進部網頁，http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tishin/npo/code.html，2011/3/20。

横浜市市民活力推進局市民協働推進部，2004，〈協働推進の基本指針〉，横浜市市民局市民協働推進部網頁，http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tishin/npo/sisin2html，2011/3/20。

総務省，2006，《地方自治体と NPO 等との協働推進に関する調査》，東京総務省自治行政局地域振網頁，http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060512_1_1.pdf，2009/7/15。

総務省，2008，《平成 19 年度 地方自治体と NPO 等との協働推進に関する調査報告書》，東京：総務省自治行政局地域振興課。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、英文部分

Gidron, L. & Kramer, M. & Salamon, L. M. 1992. *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey- Bass.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Theory and Practice of Collaboration between Local Governments and Non-profit Organizations in Japan

*Shu-hsin Lin**

Abstract

The main objectives of this study are to analyze basic theories and practices behind the promotion of partnerships with non-profit organizations (NPO) by local governments in Japan, examine how governance practices are adapted to the local government level, and gain a better understanding of the achievements and challenges of NPO partnership promotion. It is hoped that this study will provide a useful reference for the future collaboration between NPOs and local governments in Taiwan.

This study identifies three methods by which collaboration between local governments and NPOs are promoted in Japan: the enactment of a legal framework for collaboration, establishing a suitable environment for collaboration, and the building of incentive systems. However, although efforts to promote collaboration have been extensive, many of its results have not met expectations, revealing a range of problems including discrepancy between the ideas behind and actual practice of collaboration between local governments and NPOs, as well as difficulties associated with intermediary organizations, financing, and the business proposal system. However, Japan's experience with the idea of "new public administration", the development of an environment which promotes collaboration, and the use of diverse incentive systems offer an important reference for Taiwan.

Keywords: local Government, Non-profit Organizations, Partnership, Japan, Intermediary Organizations

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.
Email: susin@mail.ntpu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫