

日本地方政府與非營利組織協力關係 之分析 —— 以橫濱市和箕面市為例*

林淑馨**

摘 要

近年來，越來越多學者重新檢視公私部門的意涵，挑戰傳統僵化的二分法區隔方式，將其重新詮釋，使得「公共」的概念更接近「社會」的範疇，不再完全由「政府」所壟斷。傳統「公」的領域也因民間部門或非營利組織的加入而使其意涵更為豐富與充實。

本文旨在分析日本地方政府促進非營利組織協力之法制內容與具體作法，探討當治理觀點運用在地方政府層次時，其所帶來之轉變，以及所可能產生的影響，期望藉此提供我國今後在建構非營利組織發展環境時的參考與借鏡。研究發現，非營利組織在協力事業上的參與可視為是地方治理過程中多元行為者的加入，代表一種新治理的形成。由個案研究得知，日本型協力傾向於「狹義」概念，強調協力雙方需有共同目的，並負具體責任與義務。另外，制度化、首長積極態度、地方政府員工意識改革與人才培育的重視，以及協力事業評價制度的建立等作法，都是促使非營利組織與之協力的重要

* 本文初稿曾經發表於 2007 年 11 月 3 日國立政治大學第三部門研究中心所舉辦的「第三部門政策環境之發展與困境研討會」，作者感謝政治大學法學院陳惠馨院長與喜馬拉雅基金會高永興研究員的評論，以及兩位匿名審查教授的悉心指正與寶貴意見。當然，本文若有錯誤與不妥之處，仍由作者自行負責。

** 東海大學行政管理暨政策學系副教授。

收稿日期：96 年 10 月 26 日；接受刊登日期：96 年 12 月 21 日。

方法，同時也是值得我國參考並學習之處。

關鍵詞：地方政府、地方治理、非營利組織、協力、特定非營利活動促進法

壹、前言

政府治理的意涵，隨著時代的變遷不斷地被賦予新義。傳統上，國家與政府在政策制定與公共事務處理上具有較高的主導性角色，但隨著國際環境的變遷，各國的治理結構均已產生適應性變化，由以「政府」為中心到強調「政府與社會」持續增加的互動，即所謂「從政府到治理」（Adler&Kwon，2002：20-21；轉引自李宗勳，2007：39）。近年來，越來越多學者重新檢視公私部門的意涵，挑戰傳統僵化的二分法區隔方式，將其重新詮釋，使得「公共」的概念更接近「社會」的範疇，不再完全由「政府」所壟斷（洪富峰、蔡昭民，2005：31-32）。傳統「公」的領域也因民間部門或非營利組織的加入而使其意涵更為豐富與充實。

九〇年代後期日本所推動的行政改革或許正反映出上述時代的變遷。根據一九九七年十二月所公佈的「行政改革會議最終報告」（以下簡稱「最終報告」）似乎可以察覺該國政府對於「公共性」的觀念正在改變中。「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」¹。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」移轉為「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，而採行的「官僚行政文化」運作模式，象徵另一個新的改革方向。

事實上，早在六、七〇年代日本國內即曾經引發有關「公共性」的爭議。當時日本在「公共性」名義下進行許多公共事業的建設與開發，卻因而帶來

¹ 全文請參照「行政改革會議最終報告平成9年12月3日」，首相官邸網站：<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>，檢閱日期：2007/7/24。

公害，威脅居民的基本人權，進而引發公共性的批判，認為其所指稱的「公共性」其實僅是「國家的公共性」，亦即國家假借公共性之名，給予部份大型企業特殊利益，卻未真正考量地區居民的共通利益，即「市民的公共性」，從而展開「國家的公共性」與「市民的公共性」的對立性爭論（小林直樹，1989：34-35；今村都南雄，1999：5）。由此可知，所謂「真的公共性」所指究竟為何？「公共性」的內容應由「國家」決定，還是由「市民」來決定？長期以來即是日本政府、學界與社會爭議不斷的課題。但是從「最終報告」中所提示的內容卻發現，日本政府對於「公共性」的認知似乎有從「國家的公共性」轉換為「市民的公共性」的趨勢，亦即改變過去公共性的判定是由「上（外）」判定的作法，而改為「由下（內）」來判別。誠然，日本政府如是的改變，連帶地影響該國日後公共服務的輸出方式與相關公共政策的制定，使得傳統以「中央」為主的政策決策模式或服務供給產生變化，加入其他包括「地方」、「民間企業」、「非營利組織」、「志願團體」等多元行為者，不但可以藉此避免或減少上述類似「國家的公共性」與「市民的公共性」對抗衝突的矛盾局面，同時可以增加公共政策或公共服務輸送的正當性，並提升效率和品質，甚至可以視為「市民的公共性」領域正逐漸擴大，而「國家的公共性」領域卻日益縮減的一種表現。

在此背景下，自九〇年代後期開始，日本地方政府與非營利組織所扮演的角色與功能，以及彼此間的相互協力即越顯重要。因為相較於中央政府無論在資源、專業、經驗或財政等方面皆較充裕，地方政府受限於資源、財政與經驗，在人才延攬方面較不容易，因而在公共服務的輸送上可能顯得有些力不從心。所以，若是地方政府能與同樣具有公益特質的非營利組織協力，或許能解決地方政府在人才、專業不足的困境，進而提升公共服務之品質與效率。另一方面，對於非營利組織而言，應也能藉由地方政府的補助金或委託金之提供，來彌補組織財源不穩定的缺陷。但是，在這協力的過程中，對於地方政府與非營利組織雙方來說，是否真能如理論與預期所言達到雙贏的

加乘效果？特別是以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，因此，政府如何打破非營利組織對傳統公部門所持之成見（如僵化與保守），用以提升非營利組織與之協力的意願，或許應有些積極作為與明確的政策措施，來消除非營利組織的疑慮，並進而鼓勵非營利組織與政府協力？這些乃是本文所欲深入探究的問題。

近年來在國內的研究領域中，對於非營利組織這項議題，有相當多元和豐富的探討，然而，或許是受限於地方政府在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，也因之，以地方政府與非營利組織協力為研究對象，進行探討之論文，可以說是極為少數，更遑論以日本地方政府為對象而進行討論者。

鑑於上述，為彌補參考文獻在此一研究議題上之不足，在本文中，作者主要著眼於日本地方政府促進非營利組織之協力政策的探討。為達此研究目的，首先界定日本型協力的概念，探討影響地方政府協力觀念之相關理論，以及所產生的重要變革；其次，整理介紹日本地方政府與非營利組織的協力現況；再者，以該國有較豐富協力經驗的縣市—橫濱市與箕面市為例，藉由對於這兩市相關法令與政策的整理分析，來深入探究其所代表之意涵；最後，總結上述，反思日本個案所帶給我國之參考或借鏡，以作為本文之結語。

貳、日本地方政府與非營利組織之協力概念

一、日本型的協力概念

（一）協力的定義

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。如整理、分析相關研究資料顯示，「夥伴」、「合夥」、「協力」的英文為 partnership (partnering)，係指在公私部門互動的過程中，公部門與私部門形成平等互惠、共同參與及責任分擔的關係²（吳濟華，1994；吳英明，1996）；而合作一詞的英文為 cooperation，意指在公私部門水平式互動過程中，公部門扮演「支援性」角色，而私部門扮演「配合性」角色（吳英明，1996）。合產一詞的英文雖為 coproduction，但因強調「共同責任」的價值，在概念上較接近「夥伴」「合夥」「協力」，意指欲藉由公私部門共同合作來承擔公共服務的功能，不僅可以轉移政府的負擔，更可經由此種雙贏關係的建立，使政府省錢、省力也省人（許世雨，1995）。基此，可以粗略地將上述諸名詞歸納為「協力」（包含合夥、夥伴、合產的概念）與「合作」，兩者主要的差異在於公私部門共同決策及責任分擔的程度；公私部門「協力」關係中的共同決策程度比「合作」關係來得高（吳英明，1996）。

此外，國內學者認為，協力關係的內涵定義之基本假設有三，包括：第一、總和必然大於部分之相加；第二、可能同時包含一組策略、專案或運作化的發展及傳送，雖然每一位參與者並不必然具有平等地位；第三、在公私協力中，政府並非純粹追求績效，因此協力關係包含合作（江明修、鄭勝分，2002：84）。而 Guy Peters（1998）則認為，協力關係可以從下列五個面向來加以分析，如第一、兩個或更多個參與者；第二、每個參與者都是主角；第三、成員間存有持久的關係及持續性的互動；第四、每個參與者對協力者必需提供一些物資或非物資的資源；第五、所有參與者共同分享成果、承擔責任（轉引自江明修、鄭勝分，2002：85）。綜上所述得知，協力關係的進行需要兩個以上的參與者，所有參與者雖不必然具有平等之地位，但卻都是主角，共同分享責任與成果，目的是爲了要達到非零和的雙乘效果。

² Caston 用協力來指涉政府與非營利組織間的權力相對等的合作模式，認為真實的協力關係是非常罕見的，基本上都是非營利組織在執行政府的意志（吳宗憲，2002）。

在日本，關於「協力」一詞，大阪國際大學教授松下啓一所整理的定義由於相當淺顯易懂，受到廣泛的引用，作者試援引其說明如下：如圖 1 所示，松下啓一（2002：41-44）根據協力時公私雙方所持之目的與所需負的責任、義務，將其分為「最狹義」、「狹義」、「廣義」、與「最廣義」四種類型，其中，「狹義」與「廣義」的協力定義之區分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與義務；後者乃指雖然公私雙方是基於某種共同的目的，產生協調、協力與提攜關係，但在責任與義務的規範上較不明確。所以，在此定義下，雙方並不會拘泥在資源或勞務等具體資源的供給，而是強調彼此相互自立與對等的協力關係，其與「最廣義」協力定義的差異在於，雖然兩者都不太強調協力雙方彼此所負之責任與義務，但「最廣義」的協力僅著眼於雙方形式上的合夥，而不拘泥於彼此所需擔負的責任與義務。至於「最狹義」的協力，是指雙方爲了直接的利益目的，共同從事協力活動，倘若要變更協力關係需獲得全體成員之同意。換言之，根據「最狹義」的協力定義，除協力雙方需有共同目的外，在協力之初，關於彼此的責任與義務更需明確劃分，中途如有關係上的變更，還需得到組織成員的同意。

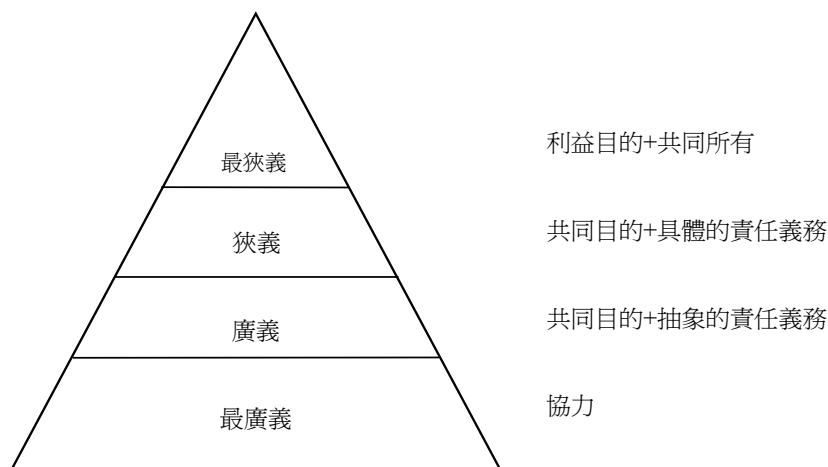


圖 1 協力的概念圖

資料來源：松下啓一（2002：42）。

（二）協力的型態

一般談論非營利組織與政府協力或互動之議題時，國內外學者引用較頻繁者，應屬 Girdon 等所提出之關係模式。該文根據經費與服務輸送的提供作為區分之面向，而發展出四種關係模式（參閱表1）（Girdon, Kramer & Salamon, 1992：16-21），其中政府主導與非營利組織主導模式因過於強調任一方之主導功能，雙方互動關係薄弱，所以被排除在本文討論的對象之外，僅剩下雙元模式與合作模式。又因雙元模式強調的是政府與非營利組織各自提供服務，既不互相干涉，且在經費上也無交集，故也不列入本文的探討範圍內，最後僅剩下協力模式較符合本文之研究主旨。

表 1 政府與非營利組織關係之模式

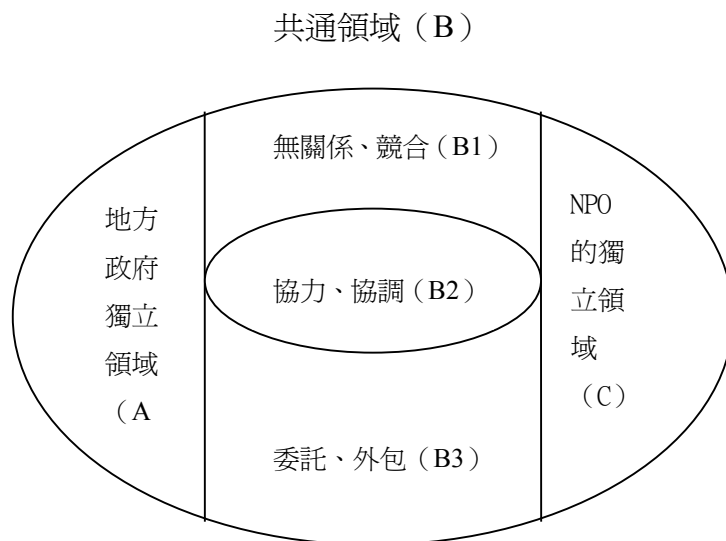
功能	政府主導模式	雙元模式	協力模式	非營利組織 主導模式
經費提供者	政府	政府與非營利組織	政府	非營利組織
服務提供者	政府	政府與非營利組織	非營利組織	非營利組織

資料來源：Girdon, B., Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon (1992：18)。

「協力模式」，顧名思義，乃指雙方各司其職，由政府出資，提供經費，非營利組織則負責提供實際服務，其與「雙元模式」之差異在於，政府與非營利組織並非各自獨立提供服務，「合作、夥伴」為其最大的特徵。若將「協力模式」再予以細分，則又有「代理人型」的協力模式與「對等型」的協力模式，前者是指非營利組織僅是政府執行計畫中的代理人，雙方的協力模式乃是政府提出計畫與支付經費，非營利組織則負責執行；但在後者中非營利組織卻有相當的裁量權，擁有可以經由政治與行政過程而與政府交涉的權力。如以此區分標準來檢視日本地方政府與非營利組織的協力關係發現，傳統由於政府將非營利組織視為是本身的附屬或代理機構（武智秀之，1996：

244-248；藤田由紀子，1998：245-246；磯崎陽輔，1999），非營利組織充其量僅是公共服務的執行者，未被賦予實質的裁量權，因此，所謂日本型的協力，基本上是建築在「行政中心主義」的思考模式上³，雙方的協力關係多屬於「代理人型」模式。

日本學者整理地方政府與非營利組織的活動領域或關係，如下圖 2 所示。根據圖 2，「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。但儘管如此，還是可以根據雙方互動之程度將其再區分為（1）雙方雖各自從事活動，但實際上會有競爭的情況發生（B1）；（2）雙方處於對等的協力情況（B2）；（3）非營利組織接受政府之委託而從事活動的情形（B3）等三種模式（松下啓一，2002：38）。其中，雖以第二種的 B2 作法較符合本文所指的協力概念，但因其過於理想，現實上不太容易存在完全對等的情況，因此，現階段仍以第三種 B3 的作法在日本最為常見。



資料來源：松下啓一（2002：37）。

³ 請參閱山本啓（2002：23）、新川達郎（2002：122-123）。

針對上述，山岡義典也提出相同的看法。他認為理論上在談論地方政府與非營利組織的協力時，雖然多強調是在獨立與對等的情況下進行，但實務上卻很難做到「50% VS 50%」的對等關係，所以雙方在協力時可能產生（1）以政府為主、（2）50% VS 50%、（3）以非營利組織為主的三種情況。如圖3所示，A與E為非營利組織與政府各自活動的領域，B~D為非營利組織與政府共同活動之領域，越接近A者越是以非營利組織為活動主體，反之，越接近E者則傾向於以政府為活動主體。因此，B是以非營利組織為主，政府為輔，所採取的共同活動型態是「補助、助成」，C的部份則是非營利組織與政府共同合作之領域，一般多以「共同舉辦活動」的型態出現，D的話則是以政府為主，非營利組織為輔，「委託」為最常見的協力模式。雙方究竟採取何種協力關係，則視協力個案的內容而有不同的關係模式產生。

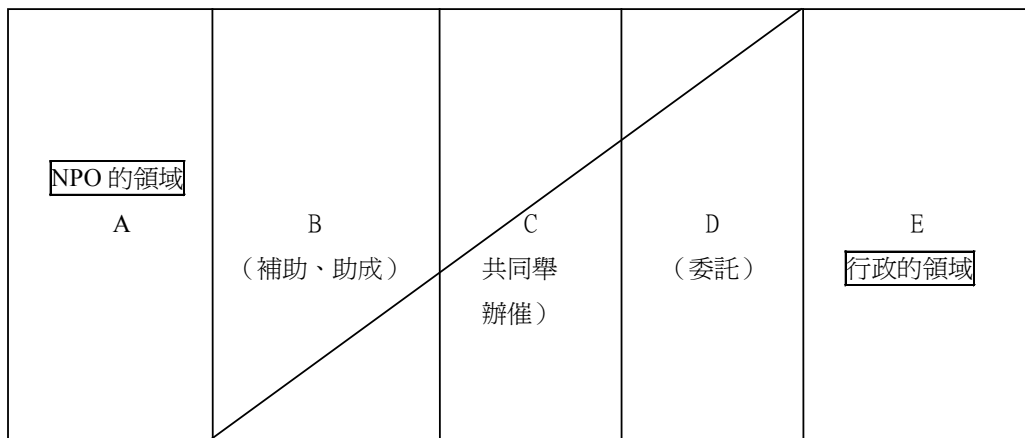


圖3 協力的型態

資料來源：松下啓一（2002：39）。

總結以上論述得知，對於非營利組織而言，雖有遊說、政策建議、議題倡導等多項功能，然不可否認的，服務提供依然是該組織所能發揮的重要功能，而財務不穩定又是多數非營利組織的最大困境。因此，如何能藉由政府提供穩定的資金，而由非營利組織提供多元且有效之服務，應是今後非營利

組織與政府在進行協力時主要採取的模式。如根據上述之討論發現，「代理人型」的協力關係，如「委託」乃是目前日本地方政府與非營利組織協力所經常採用的一種模式。然而，由於此種以「委託」為主的「代理人型」協力關係，並未能真正符合「公民自治社會」的實踐精神，所以為了減低政府將非營利組織視為附屬機關所引發之批判，同時提高非營利組織與政府協力之意願，在提升行政效率與因應多樣需求的考量下，從各個地方政府所制定的協力條例或協力指針的內容來看，目前地方政府與非營利組織之間所採行的協力模式除了「委託」外，還包括「補助、助成」與「共同舉辦活動」等多種模式（如東京都、橫濱市、箕面市等），顯示日本地方政府與非營利組織的協力關係有逐漸朝向「對等型」模式發展的趨勢。

二、影響地方政府協力觀念之理論與重要變革

（一）治理與地方治理

所謂「治理」（governance），在 Collins 辭典中，其所指涉的是「政府、控制與權威」（Government, Control, or Authority）。但近年來，治理一詞已經鮮少被視為是政府的同義詞了，「政府意義的變遷，涉及一種『新的』統治過程；或秩序的『變遷』狀態；或用以統治社會的『新』方法」則是目前治理被賦予的多項外延意義，藉以指涉現代政府所面臨的角色變遷情形（Rhodes，1996：652-653，轉引自孫本初，2005：556-557；孫本初、李明寰，2005：7）。

根據 Rhodes 的觀察，治理可以從多種面向來加以界定，其中之一乃是良善治理（good governance）。所謂良善治理，是指「有效率地達成公共服務」，而鼓勵競爭與市場化、行政分權化，以及大規模使用非政府組織來從事公共服務的輸送等等，則被認為是達成效率目標的機制（Williams & Young, 1984，轉引自孫本初，2005：558）。另外，聯合國對良善治理下了如下的定義，認

為其主要內涵包括：（1）分享全球性的共識，並落實於政府實際政策執行之中；（2）國家層次的政府組織，應與民間企業、公民社會積極締結夥伴關係；（3）鼓勵政府與社會的各階層組織，共同對治理問題提供意見；（4）在都市層次中，強化夥伴關係將有助於處理生態與社會等公共政策問題；（5）經由政府部門、民間企業與公民社會彼此間的密切結合，有效提升民眾能力（呂育誠，2005：4；江大樹，2006：8）。綜觀上述得知，治理意味著政府角色的轉變與新統治模式的形成，如從良善治理的角度來觀察，其強調政府積極地與相關行為者（如私部門或第三部門）互動、交換與合作，以提供有效率的公共服務。

至於「地方治理」（local governance）概念，乃是基於同一國家之內，住在不同地區的民眾，其生活、經濟、文化與需求等必然各不相同，因此地方政府的設立目的，係基於「多元價值選擇」（multi-valued choice）的核心觀念，以充分反映各地民眾不同的需求（Stewart，1995：4，轉引自呂育誠，2001：176）。但是當社會進步而高度分化時，地方政府將愈來愈難以普遍滿足民眾的生活需求時，甚至在資源相對受限的條件下，各項服務的質與量不增反減。相對地，民眾基於對生活周遭問題切身的影響，而更有餘裕去關心公共事務，於是便可能藉由主張個人的公民權利，並透過各種自發性的組織途徑，以期影響或改變地方政府的運作（呂育誠，2001：174）。因此，國家機關與民間社會的互動關係必須積極重新建構，政府體制與作法也須有所轉變，地方治理的概念於是逐漸受到重視。

相對於全球治理或國家治理，地方治理被認為是全球化與政府改造的重要變革趨勢之一，其所關注的議題主要在於：基層公共事務如何能藉由地方政府與中央政府及民間社會的協力合作，而獲得即時且有效的解決（江大樹，2006：3）。若從良善治理的角度來觀察，則地方治理代表政府機關權力的移轉，地方政府如欲有效提供公共服務，則可以導入競爭、採行分權化或藉由非營利組織來輸送公共服務。

以下，作者即根據本文之研究主題，從治理的觀點出發來分析引發日本地方政府重視與非營利組織協力之背景因素，並進而瞭解該國政府與非營利組織協力的現況。

（二）重要變革

長期以來日本的公共事務幾乎都是由政府機關（中央省廳、都道府縣與市町村）獨占。但是隨著少子化、高齡化與政府嚴重的財政危機、公共服務供給無效率等問題的產生，迫使傳統「公共空間」需被重新思考與定位，因而產生下列幾項改革，並直接影響日後公共服務的供給模式。

1. 地方政府改革

二次大戰以後，日本為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。雖然對當時的日本而言，中央集權被認為是較有效率且容易看出成果的制度（松下啓一，1998；松元照仁，2004；吉田忠彥，2005：2），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。例如在當時的時空背景下所制定的緊急措施與制度，由於無法因應現今複雜的社會需求，而面臨重新檢討的局面。以地方政府的機能而言，在中央政府主導的制度設計下僅能忠實地遵循與配合國家的政策方針，缺乏獨力解決問題的自主性功能。然而，伴隨少子高齡化的人口結構改變，社會資本的累積，國際化、資訊化的來臨，民眾的價值觀與需求逐漸產生變化。在此情況下，國家以中央集權的方式所制訂的統一政策因無法滿足民眾多樣化、個性化的服務要求，呈現出不符效率且耗費較多成本的弊病，意味著中央集權的政策決定過程已呈現出「制度疲勞」⁴。所以，為彌補中央集權所引發的無效率問題，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，若由中央政府將補助金交

⁴ 相關論述請參閱雨森孝悅（2007：149）。

由地方政府執行，則被視為是較佳的公共服務供給模式，因而導致之後日本地方政府的改革。

二〇〇〇年四月，伴隨地方分權概括法的施行，日本進行了一連串的地方分權改革。這次改革的主要目的，是希望改變傳統中央集權體制，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（以下稱為「公民自治社會」）（內藤達也，2006：135）。在此背景下，非營利組織因不同於民間企業，不以追求利潤為第一優先，加上多數非營利組織的產生，是起因於協助民眾解決日常生活中所面臨之困難，有較強的使命與信念，且組織本身有機動性、效率性、先驅性與專業性等多樣特徵，若能運用上述非營利組織的特質來協助地方政府解決區域問題，應有助於「公民自治社會」的實踐。

2. 指定管理者制度的實施

二〇〇三年九月二日，日本根據「改正地方自治法部分法律」（二〇〇三年法律八十一號），廢止施行已久的「管理委託制度」，另行創設「指定管理者制度」。所謂「指定管理者制度」乃是由地方政府指定法人和其他團體進行「公共設施」經營管理之制度（內藤達也，2006：134；片山泰輔，2007：11）。根據總務省所發表的資料顯示，該制度設立的目的是「為能更有效率地因應居民多樣化的需求，活用民間能力來管理公共設施，以達到居民服務的改善，並縮減經費之目的」。因此，該制度創設的重要意涵乃是代表著有資格成為「公共設施」管理對象者，較從前的「管理委託制度」擴大（三野靖，2005：14-25；片山泰輔，2007：11-16）。也就是說，在傳統「管理委託制度」下，有資格管理公共設施者被限定是需由地方政府出資設立的法人，相對地，「指定管理者制度」僅規定有資格管理公共設施者必須是「法人團體」；亦即對於公共設施管理者的資格，「指定管理者制度」並未有特別的限制，即使是非為地方政府部分出資的一般民間營利企業或非營組織皆有參

與的資格。因此，由於「指定管理者制度」的實施擴大民間團體或非營利組織參與公共事務的範圍，有助於提升民間團體或非營利組織與地方政府協力之意願，特別是「指定管理者制度」改變「管理委託制度」中僅將設施的管理業務委託給管理者，同時還賦予指定管理者關於使用許可之權限的這項作法，也是促進民間團體或非營利組織與之協力的主要因素。

參、日本地方政府與非營利組織的協力現況

承前所述，日本在中央集權的體制運作下，過度強調「大有為」政府的重要，卻忽視地方政府與民間團體所能發揮的功能。然而，自從九〇年代後期以來，受到政府財政困難的影響，日本政府的認知與態度有了明顯的改變，開始體認到民間團體或非營利組織所能發揮的功能與存在之意義。因此，雙方以共同舉辦⁵、實行委員會或協議會⁶、事業協力、委託、資訊交換等多樣型態進行協力⁷。特別是二〇〇〇年以後，由於受到地方分權概括法（二〇〇〇年）、介護保險制度（二〇〇〇年）、緊急區域僱用特別基金事業（二〇〇〇年）、指定管理者制度（二〇〇三年）等多項制度實施的影響，無論是中央或地方政府與非營利組織的協力事業都在急速增加，至於協力的內容也相當多樣，如設施經營的委託、研修或資訊提供等服務的委託或是相關調查的委託等⁸。

⁵ 所謂「共同舉辦」乃是非營利組織與政府機關以協力型態，共同舉辦活動或推動一項事業。之所以會和非營利組織協力，乃是由於非營利組織有政府機關所欠缺之專門性或擁有可以活化社會網絡的特質，政府部門需依賴其特質所致。

⁶ 所謂「執行委員會或協議會」乃是指非營利組織與政府機關共同組成「執行委員會」或「協議會」，來共同舉辦。

⁷ 詳細請參閱「市民活動団体基礎調査報告書」，東京都生活文化局：網址 <http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp>，檢閱日期：2004/6/10。

⁸ 如箕面市、鎌倉市、橫濱市等都將協力定位為委託事業的一種型態，而積極促使非營利組織參與（西山志保，2007：112）。

二〇〇四年明治大學爲了瞭解全國地方政府與非營利組織協力的現況，做了一項關於地方政府與非營利組織協力現況之問卷調查⁹。由於該調查無論是規模或是內容皆堪稱是近年來最新與最完整的。所以，作者援引該調查的部分內容，簡要說明現今日本地方地方政府與非營利組織的協力現況。

一、地方政府與非營利組織協力之經驗

根據調查資料顯示，在被詢問是否有與非營利組織協力的經驗時，有高達 82.4% 的地方政府皆有與非營利組織協力的經驗，其中更有四個縣（岩手縣、宮城縣、福島縣與沖繩縣）所下轄的市均有和非營利組織進行協力的經驗。

二、協力時機

關於地方政府與非營利組織開始進行協力的時機，從調查結果得知，有四成五是在二〇〇〇年以後才逐漸與非營利組織展開協力，其中又以二〇〇〇年爲最多，二〇〇三年居次（參閱表 2）。如探究其背後的原因發現，由於受到一九九八年底 NPO 法頒佈，以及之後地方分權改革與地方分權概括法實施和其他相關制度施行的影響，導致有較多的地方政府在經過一年的準備後於二〇〇〇年開始嘗試與非營利組織協力。另外，二〇〇三年由於指定管理者制度的實施，也是促使地方政府與非營利組織協力的一項重要契機。

表 2 協力開始時期

排 名	開始時期	比 例
第 1 位	2000 年	11.8%
第 2 位	2003 年	9.9%

⁹ 該項調查是日本明治大學經營學研究所於二〇〇四年所做的「在區域營造中 NPO 與自治體的協力之事業化、制度化與政策化現況之全國自治體問卷調查」，以 735 個自治體爲發放對象，回收的有效問卷爲 378 份，回收率 51.4%（中島智人，2006：96）。

排 名	開始時期	比 例
第 3 位	2002 年	9.6%
第 4 位	1989 年	8.1%
第 4 位	2001 年	8.1%
第 6 位	2004 年	5.9%

資料來源：內藤達也（2006：138）。

三、協力之領域

如表 3 所示，地方政府與非營利組織協力的領域相當廣泛（多達十八個領域），其中又以「保健、醫療、福利」與「環境保護」兩個領域為最多，高達協力事業的 50%，其他像「學術、文化、藝術、運動的振興」、「社區營造」與「兒童健康培育」等領域，也都有三成以上的協力，除了反映出民眾需求的多樣化外，也可以發現，由於受到高齡化的影響，政府與非營利組織在福利事業的協力超過其他領域。

表 3 地方政府與非營利組織協力的領域（前十名）

排名(複選)	協力事業的領域	比 例
1	保健、醫療、福利	58.1%
2	環境保護	50.7%
3	學術、文化、藝術、運動的振興	37.1%
4	社區營造（都市計劃等）	33.8%
5	兒童健康培育	31.6%
6	關於市民活動的聯繫、助言、援助	26.5%
7	社會教育	26.1%
8	男女共同參與	19.9%
9	國際協力	12.9%
10	資訊化的促進	11.0%

資料來源：內藤達也（2006：138）。

四、地方政府的法規環境建構

值得注意的是，關於協力的法規環境整備部分，目前已經有「指針、基本方針」的地方政府僅有五分之一，處於「討論」階段者，占五分之一，而沒有制訂任何「指針、基本方針」的地方政府則高達 55.3%，超過一半以上。至於「條例」（「手冊」）部分，已經制訂了條例的地方政府僅有 7.4%（7.7%），不到一成，尙未有非營利組織相關條例者則高達八成（參考表 4），顯示日本多數地方政府對於制訂條例或基本方針等法規環境的建構進度太慢，地方政府與非營利組織的協力尙未完全法制化，因此，法規的制訂與法規環境整備為目前日本地方政府與非營利組織在進行協力時所必須面臨之重要課題。

表 4 地方政府與非營利組織協力制度化情況

(N=378)	有	討論中	沒有	未回答
指針、基本方針	22.8%	20.4%	55.3%	1.6%
條例	7.4%	10.1%	79.6%	2.9%
入門書、手冊	7.7%	13.5%	75.1%	3.7%

資料來源：中島智人（2006：100）。

五、強化地方政府與非營利組織協力的作法

對於如何強化地方政府與非營利組織之間的協力，根據問卷調查的結果顯示有三：第一是「加強地方政府內部對非營利組織的理解」，有七成的地方政府認為加強本身對非營利組織的瞭解，是促使雙方能達成更好協力成果之首要條件；第二是「關於協力措施、制度、事業等的整備」，換言之，有六成以上的地方政府認為，如要提升協力的成效，需先建構協力的法制化環境，使其制度化；另外約有四成五的地方政府認為，「功能分擔或責任的明確化」，是強化與非營利組織協力的較佳作法。

表 5 強化地方政府與 NPO 協力的作法

N=378，複選	課 題	比 例
1	加強地方政府內部對 NPO 的理解	70.1%
2	關於協力措施、制度、事業等的整備	62.4%
3	功能分擔或責任的明確化	45.2%

資料來源：中島智人（2006：109）。

六、未能與非營利組織進行協力之理由

至於為何未能與非營利組織協力，有一半的地方政府指出，是因為對於整體非營利組織資訊不足的緣故，或是地方政府內部對非營利組織瞭解不夠所致，而有近三成五的地方政府表示，由於找不到合適的非營利組織而無法進行協力。

表 6 未與非營利組織進行協力之理由

N=104，複選	理 由	比 例
1	對於整體 NPO 資訊的不足	50.0%
2	地方政府內部對 NPO 瞭解不夠	47.1%
3	找不到合適的 NPO	34.6%

資料來源：內藤達也（2006：144）。

總結上述約可以描繪出日本地方政府與非營利組織協力的概貌，亦即整體而言，多數日本地方政府與非營利組織都有協力的經驗，特別是受到地方自治改革與指定管理者制度施行的影響，更加速地方政府尋求與非營利組織協力的腳步。但是，即便協力的實務進行的很順利，有關地方政府與非營利組織協力的法制環境卻建構得十分不完全，多數地方政府都尚未制定好「指針、基本方針」、「條例」或「手冊」，顯示法制化為日本地方政府今後需努力的方向。此外，加強地方政府內部對非營利組織的理解，將協力雙方的功能與責任明確化，應也是日後在檢討地方政府與非營利組織協力時的重要

課題。

基於上述，在下一小節中，作者選取橫濱市與箕面市兩個與非營利組織有較豐富的協力經驗，同時在協力制度、基本方針或條例的設計上較為完備的縣市為個案，來觀察日本地方政府促進非營利組織協力的相關政策內容與具體作法，從而探討分析其所代表之意涵。

肆、日本地方政府與非營利組織協力之個案分析

一、橫濱市個案

橫濱市位於日本本州的中間位置，在首都東京的南西 30 公里處。根據統計，至二〇〇七年十月一日止，該市人口約有 362 萬 7,420 人，939 個 NPO 法人。

（一）法制內容

當一九九八年十二月 NPO 法施行後，橫濱市即開始積極訂定各項促進市民活動發展的相關條例，同時設置各委員會與支援中心。作者整理重要的相關法制如下：

一九九九年三月，為了解決公共性問題，增進公共利益，橫濱市領先全國制定了「關於橫濱市與市民活動協力的基本方針」（以下簡稱「橫濱協力基本方針」），除了清楚定義包括「基於市民自主性所舉辦的不以營利為目的之活動」為市民活動的意涵外，還提出「對等、自主性尊重、自立化、相互理解、目的共有與公開」六項相互尊重的協力原則，以及「補助/助成、共同舉辦、委託、公的財產使用¹⁰、後援¹¹、資訊交換」等六種協力方法。特別

¹⁰ 所謂「公的財產的使用」是指將公民利用設施的優先使用予以原則化，也就是在解決公共性課題的前提下所舉辦的活動，公民有優先使用或定期使用設施的權利。

¹¹ 所謂「後援」乃是對於以公民為主體而舉辦的活動，橫濱市以後援名義給予精神上的支援。

是，在「橫濱協力基本方針」中提出了「協力擔保」的概念。所謂協力擔保，主要的目的是為了確保政府與市民會遵循「橫濱協力基本方針」的指示，且在協力過程中能符合時代的需求，不斷修正，而設置的一種監督機制。由該市市民與有識者組成第三者機關¹²，針對各項協力事業對象的選取，以及協力結果的評價進行公正的討論，以確保協力事業能順利進行。

另一方面，二〇〇〇年三月，橫濱市公佈「促進橫濱市市民活動條例」，並於同年七月開始施行，爾後，更進一步在二〇〇四年七月制定「促進協力的基本指針」，以作為日後該市在推動與民間團體協力的指引。橫濱市在「促進協力的基本方針」提到四項的協力理念，其中第一項即是建設該市成為「協力型社會」，而協力的主體包含市民活動團體、志願團體、非營利組織、公益法人等以從事社會公益活動為主之團體。而為達到促進協力之目的，橫濱市致力行政機關人員的意識改革，希望增進彼此的相互信賴，並著手建構協力環境。

（二）具體措施

橫濱市促進非營利組織協力的具體措施可以從制度的建立與環境之建構兩大面向來觀察。首先在制度的建立方面，橫濱市共制訂了協力事業提案制度、協力協定書與評價制度等三項制度，主要的目的是希望能藉由明確制度的訂定，讓政府與民間的協力能明文化、透明化與制度化，同時藉此增進民眾對協力事業的信賴，提高對協力事業參與的興趣。各項制度內容簡單敘述如下：（1）協力事業提案制度：包括協力事業提案的公開招募、事業提案的具體化、責任分擔的檢討、協力事業的實施與評估等，由於該制度的實施打破了傳統由政府部門單方提出協力的要求，導致在協力的內容與做法上較缺

如此一來，容易獲得地方居民的信賴與支持。

¹² 為防止委員的固定，第三者機關的委員是有任期限制的，分為全市委員會與事業委員會兩種。

乏彈性與商議空間的缺陷，因此期盼藉由活用市民的想法來協助政府解決公共問題；(2) 協力協定書：協定書的實施，主要是希望能確立協力雙方的認知與想法，並將該內容予以文字化。其所確認的內容包括事業目的、責任與費用的分擔、實施時間、方法，以及資訊的保護等；(3) 評價制度：該制度的實施主要是希望增加市民對協力事業的信賴，並提升市民的參加意願，因此，以當事者、受益者、市民與第三者機關等為評價主體，進行事前、事中與事後評估。

其次，橫濱市在協力環境的建構方面有下列幾項措施：(1) 活動據點的設立：如區級的市民活動支援中心和市民活動支援中心的設置，除了具有資訊交流提供與專門協商的功能外，還有助於市民活動網絡的形成；(2) 人才培育與人才資料庫的設立：具體做法上有人才資料庫、橫濱證照制度與中間組織的支援制度的設置。該項措施的實施主要是為彌補市民對於公益活動的參與雖然熱情有餘，但專業不足之缺憾。故為了提升公民參與的品質與專業技術，設立人才資料庫，將具有廣告、企劃、稅務、會計與 NPO 法人設立等相關專業知識與技能之人才資料，加以收集整理，且對於擁有相關專業知識與技術者，予以認證，同時發給證照。此外，為了協助具有網絡性質的中間性組織得以被社會大眾所了解，藉由在大學或支援中心開設講座的方式，以達到宣傳與教育的效果；(3) 財政支援：包含促進市民活動基金與融資制度¹³兩項，前者是為了支援市民活動，根據民眾或企業的捐款創設支援市民活動基金制度；後者乃是以具有特定要件的 NPO 法人為對象，協助其解決所需的經費問題，由政府與民間金融機構協商，將 NPO 法人納入融資對象；(4) 資訊提供與共有：為了使協力的資訊能共有與共享，加深彼此的理解，橫濱市政府設置電子會議室作為相關資訊和意見提供與交換場所，並將協力的相關

¹³ 在橫濱市，融資制度僅以中小企業為對象，而 NPO 法人則在此對象外。直到 2003 年度，橫濱市社會福利協議會才將 NPO 法人納入融資對象中，設立融資制度，然而，得以利用者限於社福類 NPO 法人，資金的用途被限定在設備資金。

資訊整理製作成定期刊物發行。

最後，作者整理該市有關促進市民活動與 NPO 發展的相關政策與措施如下表 7 所示。

表 7 橫濱市促進 NPO 發展的相關政策與措施

施行年	重要的具體措施
1996 年	11 月設置「促進市民公益活動懇談會」(2000 年改名為「市民活動支援中心」)
1997 年	10 月成立「促進橫濱市市民活動檢討委員會」
1998 年	12 月「NPO 法」施行
2000 年	3 月公佈「促進橫濱市市民活動條例」
	7 月「促進橫濱市市民活動條例」施行
	8 月成立「促進橫濱市市民活動推行委員會」
	9 月開始發放「促進橫濱市市民活動助成金」
2002 年	10 月設置「橫濱市市民活動共同辦公室」
	12 月舉辦「協力的互助研究會」
2003 年	7 月成立「促進市民活動委員會、專門部會」
	11 月發表「促進協力的基本指針」(第一次提案)
2004 年	4 月設置「促進市民協力事業本部」
	5 月成立「與地區活動協力、支援檢討委員會」
	7 月制定「促進協力的基本指針」、設置「橫濱證照制度檢討委員會」與「橫濱市市民活動支援中心應有營運檢討委員會」
2005 年	4 月設置「促進橫濱市市民活動基金」與「市民活動共同辦公室」
	5 月設置「大家的市民活動中心」
	7 月成立「協力事業評價檢討委員會」
	8 月開始「市民活動體驗研修」
2006 年	12 月設置「市民活動支援人才資料庫事業」與開始發放「橫濱證照市民活動推行獎勵卡」
	3 月提出「檢證橫濱市協力事業系統報告書」

資料來源：作者根據「橫濱市協働推進の基本指針」，橫濱市市民活力推進局市民協働推進部網站：<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tishin/reporter/tamatebako/39.pdf>，檢閱日期：2007/7/20，修改而成。

另外，爲了徹底落實協力制度，橫濱市政府本身也積極充實內部的環境，重要的具體做法包括：（1）設置「促進市民協力事業本部」與「促進市民協力會議」，前者主要從事整體協力事業的規劃與協調，以及方向的修正，或協力事業資訊的收集、協力事業間的聯繫與調整，甚至進行協力成果檢證；後者乃是爲了從市民的立場來檢證協力事業的成果，故經由公開招募所選出的委員組成第三者機關，設置「促進市民協力會議」。（2）著手職員意識改革：爲促使市府員工能基於市民的觀點來思考，並多理解非營利組織的活動內容與動機，除加強新進員工該方面的基礎知識外，對於主管階級的員工也舉辦多項研習課程，如到研究所進修，甚至到非營利組織現場學習，以增加對組織的深刻了解。

二、箕面市個案

箕面市位於日本第二大城—大阪的北西方，面積約 47.84 平方公尺，該市目前總人口僅有 12 萬 7432 人，但登記於該市的 NPO 法人卻有 104 個（二〇〇七年九月底爲止），顯示箕面市的非營利組織發展是相當發達，但另一方面，市府對於促進非營利組織發展也不遺餘力。

（一）法規內容

箕面市在促進該市非營利組織發展方面，可算是非常積極且有經驗的地方政府。在其所制定的法規中，以「箕面市非營利公益市民活動促進條例」與「箕面市非營利公益市民活動促進補助金交付要綱」對於該市非營利組織的發展影響最大，茲說明其重要內容如下：

早在 NPO 法施行的隔年，也就是一九九九年六月，箕面市即公佈「箕面市非營利公益市民活動促進條例」，期望藉由與非營利團體的合作，建構一個具有多樣選擇的多元社會。因此，該條例一開始即提到制定的目的：「本條例是以促進市民社會貢獻活動之進一步發展作爲基本理念，藉由明確區分市的

責任與義務，市民、事業者以及非營利團體的功能，與制訂促進非營利團體的基本事項，對於區域社會的發展給予貢獻」（第一條）。而其「基本理念」乃是「致力於瞭解市與市民、非營利組織等在區域社會所扮演的角色功能，進而使其相互協力」（第三條）。

另外，為解決非營利組織的經費問題，箕面市在二〇〇〇年五月制定施行「箕面市非營利公益市民活動促進補助金交付綱要」（以下簡稱「箕面市補助金交付綱要」），並說明該要綱的主旨在於促進非營利組織的發展，同時為尊重其自主性，制定促進非營利組織活動補助金制度（第一條）。關於補助的範圍有二：一是「設立補助」，對於非營利組織剛成立時之相關費用給予補助；另一是「活動補助」，即對於非營利組織所從事的公益活動進行補助（第三條第二項）。至於補助的金額是以不超過該項事業經費的十分之九為限，設立補助以五十萬日圓為上限，活動補助則是以三十萬日圓為上限，決定權在於市長（第四條）。當補助事業完成以後，受補助的非營利組織需提出事業決算書、收據的影本和其他市長認為需要繳交之書類（第八條）。

此外，為了能順利與非營利組織進行協力，箕面市於二〇〇五年發表「與 NPO 協力的指南」，清楚陳述該市與非營利組織協力的目的與意義在於提升市民的自治意識、因應市民的多元需求和改善行政體質，而協力的方法包括讓非營利組織在政策企劃階段即得以參與，或是給予補助金、委託、共同舉辦活動，甚至以後援會的名義協助非營利組織。值得一提的是，在該「與 NPO 協力的指南」中提到，對於以委託形式進行協力的非營利組織需根據其執行能力（專門性、營運能力、事業的穩定性等）、能否使市民得到滿足感（合適價格、安心感）等面向來進行評價¹⁴。

¹⁴ 詳細資料請參閱「NPO との協働に関するガイドライン」，箕面市地域振興部・総務部網站：<http://www2.city.minoh.osaka.jp/KATUDOU/NPO/touroku/kyoudou-gideline.pdf>，檢閱日期：2007/8/18。

(二) 具體措施

1. 市民活動中心的設置

在上述基本法規的指引下，為促進該市市民活動與非營利組織協力的發展，箕面市於二〇〇二年一月設立「箕面市市民活動中心」，對於市民活動與非營利組織提供硬體與軟體方面的專業協助，前者如提供場所與設備（如會議室、影印和印刷機器等），後者包括相關資訊的收集與提供，舉辦各類講座（如 NPO 事業化講座、NPO 補助金報告會等），接受關於市民活動的各項商談（如一般商談與專家商談），或進行相關的調查與研究¹⁵。市府希望藉由活動中心的設置，除協助非營利組織解決場地缺乏的問題外，同時提高非營利組織經營的專業性與自主性。

2. 補助金的發放

另一方面，「箕面市補助金交付綱要」施行後，該市對於非營利組織在經費方面的協助確實有深遠的影響。如表 8 所示，自二〇〇〇年開始，箕面市每年申請補助的非營利組織都在三十多個以上，除了二〇〇三年與二〇〇四年以外，每年補助金的交付率都維持在七成以上，亦即有二十多個組織可以接受補助，而平均每年的總補助金額也維持在五百萬日圓左右。雖然補助金額不算多，但是對於財政吃緊的地方政府而言，願意每年編列預算發放補助金給非營利組織，除了受到法規影響外，應也可以視為是該地方政府對促進地方性非營利組織發展的一種積極作法。

¹⁵ 詳細資料請參閱「箕面市市民活動センター」，箕面市みのお市民活動センター網站：<http://www.shimink.jp/about/index.html>，檢閱日期：2007/8/6。

表 8 箕面市 NPO 補助金交付情況

		2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
申請	件數	38	44	45	37	44	33	36
	事業費總額	8,869,191	17,799,720	10,641,629	15,252,811	20,406,721	10,263,605	8,340,801
	申請額度	4,131,880	6,050,015	4,944,307	3,820,319	5,237,173	4,418,745	4,174,352
交付	件數	27	34	35	24	26	27	27
	事業費總額	4,592,911	9,871,686	7,917,823	2,343,337	5,099,245	7,791,605	5,856,561
	交付額	1,980,000	2,253,351	2,332,524	1,861,963	1,908,264	2,858,175	2,658,472
	獲得率	71.1%	77.3%	77.8%	64.9%	59.1%	81.8%	75.0%
預算	預算額度	1,980,000	2,380,000	3,190,000	3,190,000	3,190,000	3,190,000	3,190,000
	執行率	100.0%	94.7%	73.1%	58.4%	59.8%	89.6%	83.3%

資料來源：「NPO 補助金交付狀況の推移」，箕面市地域振興部市民活動促進課網站：

http://www2.city.minoh.osaka.jp/KATUDOU/NPO/NPO_HOJYOKIN/hojokin-suii.html，

檢閱日期：2007/8/20。

3. 活用稅賦優惠制度

雖然有關促進特定非營利活動法人的稅制改革目前尚在國會中檢討，但箕面市及該市議會卻積極導入稅賦優惠制度。也就是說，相較於多數地方政府嚴格限制稅賦減免的對象，僅以不從事獲利活動的非營利組織為主，箕面市為了促進非營利組織的發展，擴大其減免稅的範圍，對於特定非營利活動法人或不具法人格的社團，不論該組織從事營利事業與否，在審查其活動內容且確定該組織不以營利為目的之後，有關該組織在法人市民稅、固定資產稅、小型自用車稅等項目的稅賦即可獲得減免¹⁶。

4. 資訊公開

箕面市在一九九七年四月一日施行的「箕面市市民參加條例」中將資訊

¹⁶ 相關內容請參閱「箕面市非營利公益市民活動促進補助金交付要綱」，箕面市非營利公益市民活動促進委員會網頁：http://www2.city.minoh.osaka.jp/KATUDOU/NPO/NPO_HOJYOKIN/npohojyokinnkouhuyoukou.htm，檢閱日期：2007/8/6。

公開視為是市長的責任與義務，如在該條例第四條提到：「市長…為使市民參與能順利進行，致力於行政資訊的公開」。因此，該市藉由公告或告示、市政刊物、FM 收音機播放、自治會傳閱版、網頁等方式將相關行政資訊予以公開，使市民或非營利組織得以迅速接受到相關資訊，用以提高參與的意願。

另外，由於非營利組織一般多屬於經費較不穩定的團體，信用程度相對較低，所以基本上很難獲得高額的融資。然而，近來箕面市部分金融機構開始給予非營利組織融資，只不過融資的對象限定在福利性質且具有法人格的非營利組織。由於現行制度中雖然對於中小企業給予較低利率的融資，但以非營利組織為融資對象的相關制度卻仍未建立。因此，目前箕面市正考慮比照中小企業融資標準，創設非營利組織融資制度¹⁷。

三、討論與分析：個案之意涵

在本小節最後，作者嘗試從上述個案來分析日本地方政府與非營利組織協力所代表之意涵如下：

（一）協力關係的形成意味著地方治理模式的建構

如前所述，地方政府設立的目的是基於「多元價值選擇」的核心概念，以充分反應各地民眾不同的需求，然而受到資源所限，地方政府如欲滿足民眾對於公共服務質與量方面的要求，則必須重新建構與民間社會的關係，所以相關制度與作法也須隨之改變。基於此，觀察橫濱市與箕面市個案得知，這兩市為了達到提供多元公共服務之目的，期望導入非營利組織與一般市民的力量，因此在相關法制與各項協力措施中以「稅賦優惠」、「財政支援」等作為提高非營利組織與公民參與的誘因，用以建構地方治理的模式。

¹⁷ 相關內容請參閱箕面市非營利公益市民活動促進委員會（2000：51-52）。然而，非營利組織的融資制度也容易產生問題，亦即若融資資格審查過於寬鬆，日後恐會造成不良債權數量的增加。

(二) NPO 法對地方政府與非營利組織協力發揮了指引之影響

由個案發現，無論是橫濱市或箕面市，都是在 NPO 法施行後才開始積極建構該市的相關法制環境，各項措施也都是在該法頒佈後才具體化，顯示出 NPO 法的影響與重要性。以橫濱市為例，受到 NPO 法施行的影響，特別是自從二〇〇〇年以後，包括「促進橫濱市市民活動條例」、「促進協力的基本指針」等法規即陸續被制訂（請參閱前面的表 7），其他如「市民活動助成金」的發放、「市民活動推行委員會」或「促進市民協力事業本部」等的設置也都是在該法施行之後。箕面市亦然；無論是「非營利公益市民活動促進條例」或「非營利公益市民活動促進補助金交付綱要」、「與 NPO 協力指南」的制訂，也都是在 NPO 法施行以後。由此可知，NPO 法的制訂發揮了指引的功能，促使地方政府積極整備促進非營利組織協力的相關法制。

(三) 法制化為地方政府促進非營利組織與之協力之首要作法

根據明治大學所做的問卷調查結果得知，雖然有近八成的地方政府有與非營利組織協力的經驗，然卻也有近八成的地方政府在法規環境的建構上仍不夠完善，僅有兩成左右的地方政府建立起法制化的協力制度。而本文中所介紹的個案，乃屬於法制化較完備的地方政府。

如分析個案在促進非營利組織協力的作法發現，橫濱市與箕面市在推動各項具體措施之前，都先充實該縣市與非營利組織協力之法規，然後以此為基礎，致力於制度與環境的建構。以橫濱市為例，NPO 法施行後，該市即陸續制訂促進市民活動條例，成立相關推行委員會、支援中心，並分別從軟、硬體（如人才培育與人才資料庫的建制、活動據點的設立等），以及財政面向來建構該市促進非營利組織協力之整體環境，甚至為使協力事業能順利推行，於二〇〇四年制訂「促進協力的基本指針」。箕面市促進非營利組織協力的作法也與橫濱市類似，同樣地為了協力事業的進行，於二〇〇五年公布「與 NPO 協力指南」，將與非營利組織協力的目的、意義與方法等予以明文

化、法制化，藉此喚起非營利組織的信任與協力意願。

(四) 經費、人才、設備支援與資訊公開為建構協力政策的四大重要面向

如分析個案發現，日本地方政府促進非營利組織協力之策略，除了法規的制訂外，還分別從「經費支援」、「人才支援」、「設備支援」與「資訊公開」四大面向來協助非營利組織。如橫濱市的促進市民活動基金與融資制度，箕面市的補助金交付和稅賦優惠的活用皆可視為是「經費支援」策略；橫濱市的人才資料庫、證照制度的設置，以及箕面市的專業技術與管理講座的舉行則被視為是「人才支援」策略；至於兩市皆設置支援中心（市民活動中心）乃屬於「設備支援」策略的一環。另外，無論在橫濱市或箕面市的相關基本方針中，皆強調資訊公開的重要性，並藉由定期刊物的發行，或媒體傳播方式將行政資訊與予以公開，用以提高非營利組織參與之意願。

(五) 財務支援可視為是地方政府促使非營利組織與之協力的誘因手段

一般來說，政府部門對於非營利組織的影響包含財務面與法規面：前者是指政府透過各項獎勵、契約合作、稅賦優惠措施而給予非營利組織財務上的資助；後者乃是非營利組織的主管機關，依據法規對非營利組織進行業務監督（黃新福、盧偉斯編著，2006：228）。對非營利組織而言，由於財務資助較能達到積極正面的鼓勵效果，法規監督僅能發揮消極的防弊功能。因此，地方政府如欲提升非營利組織與之協力的動機，明確的財務支援措施應可以強化非營利組織的協力動機。

以文中之個案來說，無論是橫濱市或箕面市，都明訂財務支援措施，直接或間接給予非營利組織誘因，如橫濱市的促進市民活動基金與融資制度，箕面市的稅賦優惠制度與補助金發放制度等。以箕面市而言，該市因明訂「箕面市補助金交付綱要」，所以該市每年申請補助之非營利組織都維持在固定數量，而獲得補助的非營利組織更是維持在七成左右，顯示財務支援的明文

規定是地方政府促使非營利組織與之協力的重要政策手段，有助於非營利組織的永續發展。

（六）市府員工意識的改革也是促使非營利組織與之協力的重要作法

在前述的調查資料中顯示，對於「如何強化地方政府與非營利組織協力的作法」，有七成的地方政府認為有必要「加強地方政府內部對非營利組織的理解」，而另外有六成以上的受訪者則表示需「整備協力措施、制度與事業等」（明治大學經營研究所，2005：38）。所以，政府機關如能培養自省能力，並進行員工意識的改革，以增加市府成員對非營利組織活動內容與動機的瞭解，應可以提高非營利組織與之協力的意願；如橫濱市舉辦多項研習課程，安排管理階級到非營利組織的現場學習或至研究所進修，甚至到民間研究機構研習。而箕面市則從日常生活中建立起市民與政府機構的雙向協力關係，認為必須對於執行政策的職員進行意識改革，如一年舉辦一、二次的市民活動理論講座，或是舉行市民活動的體驗會，甚或導入「實習制度」¹⁸，進行彼此的人才交流等，使市府員工能深入瞭解市民活動的特性，進而反映在協力活動的推行或策略的制訂上，以提升非營利組織對協力事業的意願。

（七）提升非營利組織的協力至提案 / 企畫階段，形塑「對等型」協力模式

如前所述，傳統日本型的協力は建築在「行政中心主義」的思想模式上，視非營利組織為政府政策執行的代理人，非營利組織沒有實質的裁量權，有違公民自治社會的實踐精神。但從個案研究中發現，在橫濱市的「促進協力基本指針」中提到多種協力模式，如委託、補助與共同舉辦等，同時還導入協力事業提案制度。而箕面市的「與 NPO 協力指南」中也提到多樣的協力型

¹⁸ 所謂的「實習制度」，是指由政府機關派員到非營利組織見習，而非營利組織也派遣員工到政府機關學習，是一種人才交流的制度。

態，除了補助、委託與共同舉辦活動外，還明文規定「將非營利組織的協力提升到企畫階段的參與」，顯示市府並非僅視非營利組織為公共服務的執行者，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，象徵著日本型的協力逐漸從「代理人型」的協力模式朝向「對等型」的協力模式改變。

伍、結語：新治理的形成

本文主旨在於分析日本地方政府促進非營利組織協力之政策內容與具體作法，探討當治理觀點運用在地方政府層次時，其所帶來之轉變，以及所可能產生的影響，期望藉此提供我國今後在建構非營利組織發展環境時的參考。大抵而言，如分析本文第「參」、「肆」小節的內容發現，本文所提示的個案－橫濱市與箕面市，是屬於日本地方政府中較積極建構非營利組織發展環境，且有具體成效者。一方面，由於地方政府積極尋求與非營利組織協力，亦象徵地方政府角色的轉變；另一方面，非營利組織在協力事業上的參與則可視為是地方治理過程中多元行為者的加入，以及相對於政府治理的另一種非政府治理，代表者新治理模式的形成。但整體來說，日本除了少部分地方政府已經將與非營利組織協力的相關原則或辦法予以法制化外，大部分的地方政府在促進非營利組織協力方面的作法尚未完全成熟，仍留有相當大的改善空間。

儘管如此，相較於我國近年來非營利組織的發展雖然蓬勃，但各級政府在促進非營利組織協力政策上似乎缺乏明確之規劃與具體方向，因而如能參考日本經驗，或許能提供我國反思的空間。回顧並檢視日本政府在建構促進非營利組織協力機制時發現，中央政府制訂相關法規（NPO法、地方分權概括法）以作為地方政府遵循的指標或依據，並配合各項制度的實施（如介護保險制度、指定管理者制度），都是開拓非營利組織參與地方治理空間，提高

非營利組織協力意願的具體作法。因之，在本文最後，作者檢討日本經驗所帶來之啓示，並論述值得我國地方政府日後在規劃與非營利組織協力的法規與政策時之參考與借鏡。

第一、日本型協力傾向於「狹義」的概念，強調協力的雙方需有共同的目的，並負具體的責任義務。由前述討論得知，日本在定義協力關係的廣、狹兩義時，最大的差異在於「責任與義務是否具體明確」。如對照個案分析發現，從橫濱市的「橫濱協力基本方針」中提出「協力擔保」的作法，並藉由「協力協定書」的實施，用以確認協力雙方的事業目的、責任、義務、方法與時程；箕面市方面也在「與 NPO 協力指南」中明訂與非營利組織進行協力時，需釐清協力的目的，以及彼此的權利與義務中得知，日本型協力概念的使用，較強調明確責任與義務的劃分，雙方雖不必然具有平等之地位，但卻共同分享責任與成果的作法，應有助於減少因協力而產生之責任推諉情形的發生，也可以作為日後我國中央或地方政府在制訂與非營利組織協力的相關政策時之參考。

第二、制度化的重要性。正如同聯合國賦予「良善治理」的意涵，提到應「鼓勵政府與社會的各階層組織，共同對治理問題提供意見」，同時「經由政府部門、民間企業與公民社會彼此間的密切結合，有效提升民眾能力」。換言之，如欲達到「良善治理」的境界，社會各階層的積極參與是不可或缺，其中又以非營利組織因具有公共性與非營利的特質，且為一正式組織，因此在討論地方治理時，非營利組織即成為特別受到地方政府期待之參與者。

然問題是，目前我國無論是中央或地方，有關非營利組織發展的政策皆付之闕如。在缺乏中央政府具體政策的指引下，地方政府因受限於專業、人力與資源，且相關業務經驗不足（林淑馨，2006：65-66），導致地方政府雖期盼非營利組織能積極參與，但非營利組織卻可能因為協力資訊不足與制度的不明確而望之卻步。因此，作者認為，雖然目前我國中央傾向不支持制訂 NPO 法（林淑馨，2004：102），但地方政府若以此為藉口，不積極著手建構

促進非營利組織協力的相關制度，如協力政策的明確化，協力條例或指針的成文化，以及相關推行委員會的設置等，則恐怕難以促進地方政府與非營利組織協力。

第三、地方首長的態度為促成制度化的重要推手。由日本個案發現，地方政府的規模大小與促進非營利組織協力政策制度化的程度固然有關，但卻無直接的必然關係。以箕面市而言，該市人口僅 12 萬，但無論是協力指南的制訂或補助金交付綱要的內容，甚或是市民活動中心的設置，都比其他大規模的縣市來得快速且完善，顯示地方政府對非營利組織發展環境的建構以及制度化程度，與地方首長對非營利組織的認知有關，而地方首長態度積極與否更是影響協力事業制度化的重要因素。反觀我國，如何改變傳統政府部門「由上而下」公共服務的供給觀念，強化我國地方首長對地方治理概念的理解，進而將非營利組織視為是達成共同治理政策目標之重要協力對象是有其必要的。

第四、地方政府員工的意識改革與人才培育的重視。在探討地方政府促進非營利組織協力之相關措施時，作者認為，除了地方首長的態度居影響該縣市非營利組織發展的關鍵地位外，縣市政府員工對於非營利組織的角色與功能是否充分理解，也是促使地方政府與非營利組織的協力事業能否制度化的主要因素。以橫濱市為例，該市除加強新進員工對非營利組織的基礎知識，還派遣主管職員工參與進修或赴非營利組織現場見習。目的乃是希望彌補政府部門員工對非營利組織認識不足的缺陷，並進而培養處理非營利組織事務的專業人才，如設立證照制度等。因之，今後我國如欲徹底落實非營利組織協力政策，除了考慮從法制面來建構一個具有誘因的發展環境外，也應從政府員工本身的再教育著手，並有計畫地長期培養非營利組織事務的專業人才，以提高非營利組織與之協力的意願。

第五、協力事業評價制度的建立。個案研究發現，無論是橫濱市或箕面市，在制訂促進與非營利組織協力的政策時，為獲取非營利組織對協力事業

的信賴，提升協力之意願與成效，皆訂有協力事業的評價制度，試圖藉由評價過程，來瞭解非營利組織在協力事業的執行能力，以作為日後選擇適任協力對象的客觀標準。由日本經驗發現，地方政府雖然基於「有效率提供公共服務」之目的而尋求非營利組織的協力，但卻非因此與協力的非營利組織產生「慣性關係」，為避免使特定非營利組織成為既定利益者，協力事業評價制度的建立乃是不可或缺，這對尚未建立非營利組織評價制度，且在尋求非營利組織協力對象時習慣以「大型」、「有經驗」者為優先考量的我國而言，應是值得參考之處。

參考文獻

一、中文部分

江大樹

2006 《邁向地方治理－議題、理論與實務》，台北：元照。

江明修、鄭勝分

2002 〈非營利管理之協力關係〉，江明修（編），《非營利管理》，頁 81-124。台北：智勝。

呂育誠

2001 《地方政府管理－結構與功能的分析》，台北：元照。

呂育誠

2005 〈地方治理意涵及其制度建立策略之研究－兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景〉，《公共行政學報》，第 14 期：頁 1-38。

李宗勳

2007 《政府業務委外經營理論、策略與經驗》，台北：智勝。

吳宗憲

2002 〈論策略管理對政府設計與非營利組織互動關係之啓示〉，《考銓》，第 30 期：頁 113-130

吳英明

1996 《公私部門協力關係之研究：公私部門聯合開發與都市發展》，高雄：麗文。

吳濟華

1994 〈推動民間參與都市發展：公私部門協力策略之探討〉，《台灣經濟》，第 28 期：頁 1-15。

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。

2006 〈日本地方政府的非營利組織政策：以三重縣和神奈川縣為例〉，《公共行政學報》，第 21 期：頁 39-72。

洪富峰、蔡昭民

2005 〈公私合營共創雙贏－高雄市身心障礙福利民營化〉，《社區發展季刊》，第 108 期：頁 31-37。

孫本初

2005 《公共管理（第四版）》，台北：智勝。

孫本初、李明寰

2005 〈治理概念之初探〉，《人事月刊》，第40卷第6期：頁6-19。

許世雨

1995 〈非營利組織與公共行政〉，《中國行政》，第58期：頁61-85。

黃新福、盧偉斯編著

2006 《非營利組織與管理》，台北：空中大學。

二、英文部分

Giridon, B., R.M. Kramer & L.M. Salamon

1992 *Government and the Third Sector: Emergong Relationships in Welfare States.* San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

三、日文部分

山本啓

2002 〈NPO と法・行政システムの全体像〉，山本啓、雨宮孝子、新川達郎（編），《NPO と法・行政》，頁1-27。東京：ミネルヴァ書房。

小林直樹

1989 〈現代公共性の考察〉，《公法研究》，第51号：頁27-62。

三野靖

2005 《指定管理者制度 自治体施設を条例で変える》，東京：公人社。

片山泰輔

2007 〈指定管理者制度の今—制度の概要と論点〉，中川幾郎、松本茂章（編），《指定管理者制度は今どうなっているのか》，頁10-29。東京：水曜社。

今村都南雄

1999 〈公共サービスと市民活動〉，山梨学院大学行政研究センター（編），《市民活動の展開と行政》，頁1-16。東京：中央法規出版。

中島智人

2006 〈自治体とNPOとの協働の現状と課題〉，岡田浩一、藤江昌嗣、塚本一郎（編著），《地域再生と戦略的協働》，頁94-114。東京：ぎょうせい。

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(編著), 《地域再生と戦略的協働》, 頁131-154。東京: ぎょうせい。

西山志保

- 2007 〈ガバナンスをく(パートナーシップ)の可能性〉, 『社会政策研究』編集委員会編, 《市民活動・NPOと社会政策(社会政策研究7)》, 頁108-132。東京: 東信堂。

吉田忠彦編著

- 2005 《地域とNPOのマネジメント》, 東京: 晃洋書房。

松下啓一

- 1998 《自治体NPO政策》, 東京: ぎょうせい。

- 2002 《新しい公共と自治体》, 東京: 信山社。

松元照仁

- 2004 〈地方制度改革の視点及び論点〉, 横道清孝(編), 《地方制度改革》, 頁39-55。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」, 2007年8月20日取自特定非営利活動法人NPOサポートセンター電子檔, 網址:

<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~urban/2004/report.html>

東京都生活文化局

- 2002 「市民活動団体基礎調査報告書」, 2004年6月10日取自東京都生活文化スポーツ局網頁, 網址: <http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp>

雨森孝悦

- 2007 《テキストブック NPO》, 東京: 東洋経済新報社。

武智秀之

- 1996 〈政府と非営利団体〉, 武智秀之(編), 《行政過程の制度分析》, 頁227-252。東京: 中央大学出版会。

首相官邸

- 1997 「行政改革会議最終報告 平成9年12月3日」, 2007年7月24日取自日本内閣官房内閣広報室電子檔, 網址: <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>

新川達郎

- 2002 〈市民・NPO・行政の新たなガバナンス〉,山本啓、雨宮孝子、新川達郎(編),
《NPO と法・行政》,頁 116-137。東京:ミネルヴァ書房。

箕面市非営利公益市民活動促進委員会

- 2000 「みのお市民社会ビジョン 21—自治体と NPO の新しい協働のあり方」,2007
年 8 月 20 日取自箕面市役所電子檔,網址:

<http://www2.city.minoh.osaka.jp/KATUDOU/NPO/tousinsyo/toushinsyo.PDF>

箕面市地域振興部・総務部

- 2005 「NPO との協働に関するガイドライン」,2007 年 8 月 6 日取自箕面市役所地
域振興部・総務部電子檔,網址:

<http://www2.city.minoh.osaka.jp/KATUDOU/NPO/touroku/kyoudou-gideline.pdf>

箕面市地域振興部市民活動促進課

- 2007 「NPO 補助金交付状況の推移」,2007 年 8 月 20 日取自箕面市地域振興部市民
活動促進課電子檔,網址:

http://www2.city.minoh.osaka.jp/KATUDOU/NPO/NPO_HOJYOKIN/hojokin-suii.html

箕面市役所

- 1997 「箕面市市民参加条例 平成九年三月三十一日条例第五号」,2007 年 9 月 27 日
取自箕面市市民部市民サービス政策課網頁,網址:

http://www2.city.minoh.osaka.jp/SIMINSERVICE/sanka_jyorei.html

- 1999 「箕面市非営利公益市民活動促進条例」,2007 年 8 月 6 日取自箕面市役所地域
振興部市民活動促進課電子檔,網址:

http://www2.city.minoh.osaka.jp/KATUDOU/NPO/NPO_JYOUREI/toppage3.htm

- 2000 「箕面市非営利公益市民活動促進補助金交付要綱」,2007 年 8 月 6 日取自箕面
市役所地域振興部市民活動促進課網頁,網址:

http://www2.city.minoh.osaka.jp/KATUDOU/NPO/NPO_HOJYOKIN/npohojyokinnkouhuyoukou.htm

横浜市市民活力推進局市民協働推進部

- 2006 「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針(横浜コード)」,2007
年 7 月 20 日取自横浜市市民協働推進事業本部電子檔,網址:

<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tishin/npocode.html>

- 2006 「横浜市協働推進の基本指針」,2007 年 8 月 6 日取自横浜市市民活力推進局市

民協働推進部協働推進課電子檔，網址：

<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tishin/reporter/tamatebako/39.pdf>

藤田由紀子

1998 〈NPO〉，森田朗（編），《行政学の基礎》，頁 233-247。東京：岩波書店。

磯崎陽輔

1999 〈民間非営利団体（NPO）〉，三橋良士郎、田窪五郎、自治体問題研究所（編），
《第三セクターの法的検証》，頁 463-481。東京：自治体研究社。

Analysis on the Partnership between Japanese Local Government and Non-Profit Organization — A Case Study on Yokohama City and Minoh City

Shu-Hsin Lin*

Abstract

In more recent years, more scholars have worked to review the signification of public and private sectors to challenge the traditional rigorous segment method for dichotomy by giving a reinterpretation, leading the “public” concept to be more accessed to the “social” scope and to be away from the government’s total monopolization. The signification for traditional “public” realm will be more profound and solid with the participation by private sectors or non-profit organization.

This essay aims to analyze the content of legal construction by Japanese local government to promote non-profit organization partnership and its concrete measures as well as explore the transitions resulted from the application of governance to local government and its influence, in the hopes of offering Taiwan for further reference when constructing the developmental environment for the establishment of non-profit organization. Findings would further show that

* Associate Professor, Department of Public Management and Policy, Tunghai University.

participation in partnership undertaking by non-profit organization can be recognized as the participation by one with multiple behaviors in the process of local governance, representing the formation of new governance. Case studies will indicate that Japanese partnership is prone to a concept in “narrow sense,” stressing both parties of the partnership shall share the common goal as well as taken on the responsibility and fulfill the obligation. Moreover, systematicization, chief executive’s active attitude, local governmental employees’ awakening reform and valuing talent cultivation, and the establishment of evaluation system for partnership undertaking will be critical practices to prompt non-profit organization to build the partnership, as it will be worthy of drawing reference from Taiwanese government.

Key Words: local government, local governance, NPO, partnership, NPO law