

# 日本地方政府的非營利組織政策： 以三重縣與神奈川縣為例\*

林淑馨\*\*

## 《摘要》

近年來，由於民眾的需求日漸多元，單靠政府部門來提供公共服務，已經很難滿足民眾所需，因此，如何善用非營利組織的公共特質用以協助或彌補政府部門的不足與缺陷，則是目前亟需探討的課題。但另一方面，面對日益增加的非營利組織，在資源有限的情況下，政府部門或許可藉由相關法規、措施或制度等行政支援體系的建立，來達到促進非營利組織功能發揮之目的。

本文主旨在於以日本地方政府的非營利組織政策為研究對象，藉由文獻分析法與個案觀察法來分析該國三重縣與神奈川縣的非營利組織政策之內容與具體措施，以及所產生之意涵，並探討其對我國今後地方政府在制定相關政策或制度時所能帶來的參考與借鏡。研究結果發現，三重縣與神奈川縣的非營利組織政策代表著地方政府與非營利組織的新治理、夥伴關

---

投稿日期：95年4月17日；接受刊登日期：95年11月3日。

\* 本文初稿曾發表於2006年5月19日東海大學行政管理暨政策學系所辦的「區域行政管理與公共政策發展趨勢」學術研討會。作者感謝玄奘大學公共事務管理學系主任郭耀昌教授的評論，以及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。

\*\* 東海大學行政暨政策管理學系副教授，e-mail: susin@thu.edu.tw。

係的制度化與透明化，以及建立目標導向的水平式協力關係等三項重要意涵。而日本經驗所帶給我國的啟示，則是藉由非營利組織的區域特性，可以協助地方政府擴大公民自治的範圍，滿足地方居民的需求，達成區域再生的新公共圈構築之目的。

[關鍵字]：非營利組織、非營利組織政策、地方政府、夥伴關係、治理、日本

## 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（nonprofit organization，簡稱 NPO）發展的重要契機。

相較於歐美各國，日本非營利組織的發展顯然遲了許多。六〇年代後期，日本民間所從事的公益活動雖然多以公害防治、環境生態保護、消費者保護等議題為主，而後逐漸延伸至社會福利、文化教育、健康醫療、國際交流等領域，但此一時期「非營利組織」一詞卻尚未被使用。直到八〇年代，受到政府財政危機的影響，將有關政府或民間企業無法提供的公共服務交由非營利性的組織去執行，也就是非營利組織的構想才逐漸被導入日本社會。但遲至九〇年代，「非營利組織」一詞才流傳於日本國內，普遍為民眾所接受。然而，真正導致非營利組織迅速發展的契機卻是一九九五年一月十七日所發生的阪神大地震。該地震雖帶給日本嚴重的損失，但卻也因而促使以公民為主之志願性活動的興起，同時喚起日本社會對於非營利組織的重視與關心。

大地震之後，社會各界體認非營利團體在救災、賑災與重建的重要性，但卻也發現，在以既有的以民法為基礎之公益法人制度下，小規模的非營利團體是不容易

取得法人資格。因此，各界積極探討有關建構非營利組織發展環境的法規制度，其中最顯著的成果應是一九九八年三月通過，十二月施行的「特定非營利活動促進法」（簡稱 NPO 法）。然而，該法的制訂與施行充其量僅能排除行政官僚過大的裁量權，簡化非營利團體的認證手續，有助於草根性團體取得法人格，<sup>1</sup> 但是對於積極建構健全非營利組織的發展環境卻有一定的限制。因此，爲了彌補該法的不足，同時建立適合非營利組織發展的個別環境，授權地方政府（都道府縣與市町村）制訂非營利組織政策（以下簡稱 NPO 政策）是有其迫切性與必要性。

簡言之，所謂 NPO 政策是指中央或地方政府以從事公共性問題的非營利組織爲對象而制訂的公共政策（山本啓，2002；初谷勇，2000），<sup>2</sup> 主要的目的除了協助並促進非營利組織的多元發展，還欲建構新的公民參與治理環境。由於部分非營利組織有著區域特性，能協助地方政府提供政府或企業無法供給的公共服務，而地方政府因長期與非營利組織接觸，照理來說應該最瞭解非營利組織的需求，同時也最清楚如何協助該組織的發展。但事實上，受到專業與人力不足的限制，地方政府對於非營利組織往往無法提出有效的協助與適切之指引。因此，地方政府如能建構一套明確的 NPO 政策，用以規範彼此的角色、責任與互動，對於健全非營利組織的發展將有實質且深遠的影響。

非營利組織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爲宣傳政令而設立，或是地方仕紳慈善行爲的延伸；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的影響，非營利組織乃開始大量產生（蕭新煌、孫志慧，2000）。特別是一九九九年所發生的「九二一大地震」，由於非營利組織發揮快速動員和救災能力，致使災後各界開始正視非營利組織的存在與重要性，同時也促使非營利組織有如雨後春筍般的紛紛成立。然問題是，我國有關非營利組織發展的根基尚未紮穩，<sup>3</sup> 在避免過度規範的前提下，目前國內有關公益法人

---

<sup>1</sup> 關於日本「特定非營利活動促進法」的制訂過程與詳細內容請參閱拙著〈日本規範非營利組織的法制改革之研究〉，《東吳政治學報》第十九期，2004，9：82-90。

<sup>2</sup> 根據初谷勇在其 2000 年的論文中指出，所謂「NPO 政策」的稱謂，至今在日本尚未完全普遍化（2000：183）。然而，由於不少的論文中卻都使用「NPO 政策」一詞，如松下啓一（1998）、山本啓等（2001）、初谷勇（2001）、阪上順夫（2001）、塚本一郎（2001）、牛山久仁彥（2000、2002）等，故作者在本文中使用了「NPO 政策」一詞。

<sup>3</sup> 台灣法令對於社會團體的設立採取較嚴格的「預防制」，而對於社會團體的內部規章、設立程序亦有許多不合時宜的規定。另一方面，有關財團法人的相關規定十分紊亂，缺

的設立與管理是依據「人民團體法」，但事實上，單憑該法是否足以規範非營利組織，則是值得思考的問題。另一方面，或許秉持讓非營利組織自由發展的理念，我國中央政府對非營利組織的發展並未採取任何積極主動措施，此種態度自然也影響了地方政府。在中央並無明確的政策指引下，絕大多數的地方政府受限本身的專業、資源和能力，也難以針對非營利組織的特殊性與區域性予以積極協助或鼓勵，致使非營利組織的功能難以充分發揮，甚為可惜。

在台灣，有關非營利組織的研究相當豐富，但卻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、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，對於非營利組織與政府部門間互動關係的討論似乎較為不足，<sup>4</sup> 特別是其與地方政府間關係之探討更顯缺乏，僅有呂朝賢所著的兩篇論文是以此為主題而進行較深入的討論：一篇是以九二一地震為例，來分析地方政府與非營利組織間的關係（呂朝賢，2002）；另一篇則是以嘉義地區為例，探討地方政府與社福型非營利組織的關係（呂朝賢、郭俊巖，2003）。此種研究現況或許可以解釋為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，尚未明確化，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，同時也限制了國內學者的研究動機與歷練機會。

有鑑於此，同時也為了彌補國內參考文獻在非營利組織議題研究之不足，本文乃以日本的非營利組織為研究對象，擬從地方政府的 NPO 政策著手，來觀察、分析如下課題：由於非營利組織所提供之服務有著非營利與公益特質，部分還有顯著的區域特性。究竟是在何種背景下促使日本地方政府開始積極地考慮與非營利組織建立互動關係？而為了達成此目的，地方政府採取哪些措施來作為政策內容，以鼓勵非營利組織與政府合夥？又，如是的作法所產生之結果與影響為何？

基於上述的問題意識，全文的構成大致如下：作者首先介紹日本非營利組織的概念，並探討在政府與非營利組織合作的前提下，兩者的互動關係；其次，以對日本非營利組織發展有深遠影響的「特定非營利活動促進法」和「地方分權改革」為

---

乏清楚有效分類及監督體系，為了避免財團法人大量膨脹的趨勢，主管機關不得不提高基金會設立門檻，試圖「以價制量」（顧忠華，1999：138-139）。由此可知，健全我國非營利組織的發展環境是目前重要的課題。

<sup>4</sup> 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（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。

主軸，除分析該法制的背景與內容外，並探討該法的制定或制度改革對於地方政府與非營利組織互動關係所產生的影響及衍生之意義；再者，以素有日本非營利組織「先進縣」之稱的「三重縣」與「神奈川縣」為個案，來瞭解兩縣 NPO 政策的制訂背景及內涵，觀察在該政策的指引下，兩縣與非營利組織的互動情形以及所產生之成效；最後，總結上述，希望藉由日本地方政府的經驗分析，能提供我國地方政府今後在制訂相關 NPO 政策或建構有關制度時的參考或借鏡。

## 貳、非營利組織與政府的關係

### 一、日本非營利組織的概念

在歐美或台灣，習慣將非營利組織稱之為「第三部門」，用以強調其獨立於第一部門（政府）和第二部門（民間企業）之外。然而在日本，非營利組織一詞所代表的概念卻不同於「第三部門」。所謂「第三部門」，專指「由國家或地方自治體和民間共同出資成立、營運的事業體」，或「公私混合組織（企業體）」<sup>5</sup>，類似我國「公私協力」或「公設民營」的作法，和歐美或我國多將「第三部門」和「非營利組織」的概念混合使用有明顯的不同。

「非營利組織」一詞，簡單從字面來理解，意即「不以營利為目的之組織」。根據 Salamon 的說法，非營利組織的構成包含下列六項特性，分別是正式化（Formal）、私人的（Private）、不從事盈餘分配（Non-profit-distributing）、自主管理（Self-governing）、自願服務（Voluntary）與公益屬性（Of public benefit）（Salamon, 1992）。如分析上述幾項非營利組織的特質發現，非營利組織與政府部門的共通之處，在於所提供之服務具有公益的性質，但其服務提供原理和方式卻有所不同。政府部門因以不特定的多數民眾為對象，遵循公正與平等的原理，以公平、均一方式提供服務，同時也注重服務提供的持續與安定性。而非營利組織所提供之服務卻是以特定的少數為對象，強調即時與隨機應變的原理，以彈性、個別、效率方式來提供服務，並注重其自發性與專門性（內海成治、入江幸男、水野義之編，1999；東京都，2001）。

---

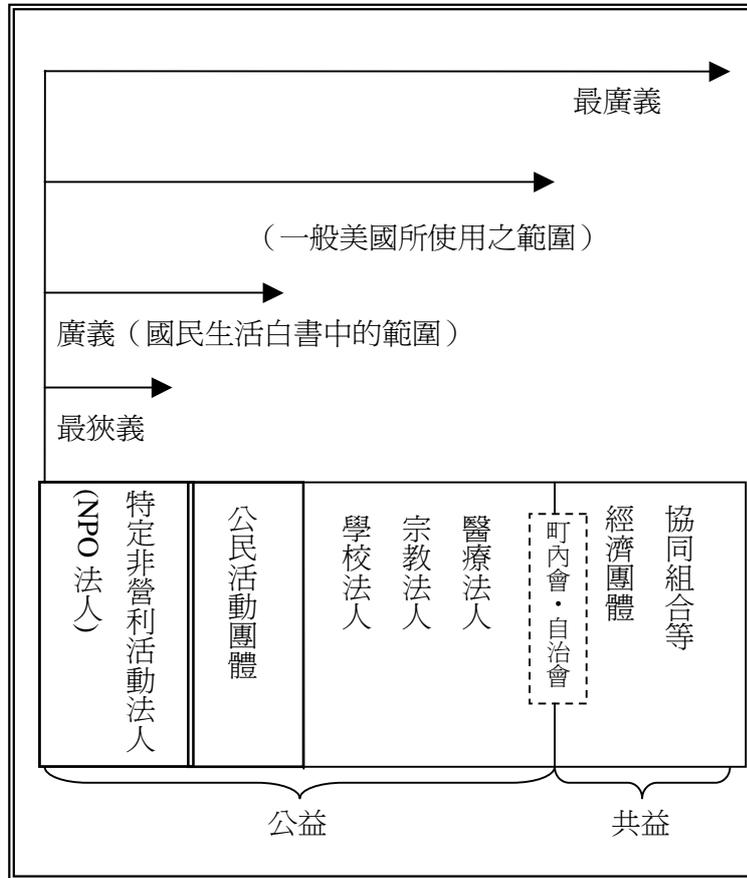
<sup>5</sup> 有關日本第三部門的詳細討論請參閱拙著〈民營化與第三部門：日本鐵路改革經驗的反思〉及〈從政策的觀點探討日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例〉兩篇論文。

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，有關日本非營利組織所指涉的概念大致脫離不了上述 Salamon 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）。若從廣、狹兩義來區分日本非營利組織可以發現，「最廣義」的非營利組織概念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，如將協同組合或共濟組織排除在非營利組織的說法則被視為是「廣義」的非營利組織概念。另外，根據「特定非營利促進活動法」所取得法人格之組織，則被認為是「最狹義」的非營利組織。<sup>6</sup> 至於日本內閣府所出版的「國民生活白皮書」中所稱之非營利組織乃是指除了特定非營利活動法人外，還包括公民活動團體和志願團體，屬於較廣義的定義（參考如圖一所示）。由於分析日本地方政府的 NPO 政策發現，該政策中所使用之非營利組織一詞，其概念與「國民生活白皮書」一致，是指特定非營利活動法人、公民活動團體與志願團體，因此，本文中所稱之非營利組織乃屬廣義之定義。

---

<sup>6</sup> 關於日本非營利組織的詳細定義，請參閱拙著〈日本規範非營利組織的法制改革之研究〉，《東吳政治學報》第十九期，2004，9：73-77。



圖一 日本非營利組織的概念

資料來源：神奈川県民部県民総務課 NPO 協力推行室（2006：15）。

## 二、非營利組織與政府的關係

一般而言，非營利組織與政府的互動關係，會因其觀察面向（如手段、目標、資源、規範等）的不同而有所差異。在檢閱參考文獻時發現，合作、補充、互補、契約與敵對關係是最常被提出用以說明非營利組織與政府關係之分類（Young, 1999、2000; Najam, 2000；呂朝賢，2002；呂朝賢、郭俊巖，2003；吳宗憲，2002）。然而，由於本文所討論主題－日本 NPO 政策是在政府與非營利組織合作的大前提下，基於補充和互補原理來建構彼此的夥伴關係，因此，以下論述的焦點將限縮在補充和互補兩個面向來討論。

所謂互補性關係（Complementary），根據 Salomon 的說法係指面對多元複雜的社會需求，政府與非營利組織在公共財的提供上皆有其限制，因此可以擷取兩部門的長處來互相彌補，即「截長補短」。然而，非營利組織與政府如欲形成互補性關係，雙方需有共同的價值目標，透過各自所具有的比較利益來各取所需，但在達成目標的手段上有所差異。此外，政府與非營利組織互補性關係的建立，則有以下兩種形式：一是指非營利組織提供與政府不同的服務內容，亦即無法由政府服務中得到需求滿足者，可由非營利組織負擔起填補需求的責任。另一是政府與非營利組織的契約關係，也就是由政府出資，而非營利組織供給服務或財貨（Young, 1999；呂朝賢，2002）。換言之，藉由上述兩種合作途徑，政府與非營利組織得以在互補性關係下，調和彼此的服務提供方式，以達成共同之目標。

至於補充性關係（Supplementary）的產生，乃是因政府所生產的服務在數量和品質無法滿足消費者的需求，致使非營利組織擔負起補足此一政府功能失靈的缺口，在此論點下，非營利組織在財貨與服務的生產上具有補充性的角色：即非營利組織提供與政府相同的服務內容。在實務上，非營利組織可以透過完全替代政府生產類似服務，或是提供民眾在政府外的另一種選擇的服務來進行與政府的補充性關係。然無論哪一種型式，皆是由於政府供給能力不足或無法甚或不想提供服務所導致（呂朝賢，2002）。此外，在補充性關係中，非營利組織所扮演的角色較為被動，其功能範圍也會受到需求的異質程度與政府介入程度之影響。

另一方面，也有從政府與非營利組織所偏好之目標與手段來觀察兩者間的關係。如援引 Najam 的 4C's 模式來分析非營利組織與政府部門不同的結合方式，則有（1）尋求有類似目標以及類似手段的組織；（2）尋求有差異的目標以及有差異手段的組織；（3）尋求有類似目標但有差異手段的組織；（4）尋求有差異目標但卻有相同手段的組織等四種模式（Najam, 2000）。然如前所述，由於日本 NPO 政策的立基在於建構非營利組織與政府的夥伴關係，在上述 Najam 所提出的四種模式中，第二與第四種模式因非營利組織與政府的目標有所不同，兩者難以產生合作關係；前者會在彼此互動的過程中產生衝突，造成政府給予非營利組織壓力，非營利組織抗拒政府的政策的情形，後者雖然政府與非營利組織採行相同的手段，但因所欲達成之目標有所差異，也很難形成夥伴關係。所以，僅有第一與第三種模式較切合本文主題。

此外，有學者表示可以分別從公共服務、公共政策、財務法規等實務面向來觀察非營利組織與政府的關係。以公共服務而言，當政府對非營利組織的資源開放程

度低，且對其規範管理是混亂且過度規範，若加上彼此信賴程度低時，則兩者的互動則呈現對抗、競爭、疏離的「分裂型關係」。反之，若政府對非營利組織的資源開放程度高，其規範管理是明確且寬鬆，又加上彼此信賴程度高時，兩者的互動則傾向於互補、合作、互惠的「整合關係」。又從公共政策來看，當政治體制較不民主，法令對非營利組織的參與予以限制打壓，造成雙方的不信任，且非營利組織無法自政府取得充分資訊時，則非營利組織與政府間的關係乃呈現「對立式關係」；相反地，當政治體制為多元開放的民主體制，法令對非營利組織的參與具容忍性並加以規則化，雙方建立起某種程度的互信，且資源能流通時，兩者間乃是「參與式關係」。至於財務法規方面，當國家對非營利組織設置較多管制規範，採嚴格監督與課責，且對民間團體資訊流通較少，則兩者的關係乃屬「國家控制」型態。當非營利組織設立多採報備制，不需審查與監督，且多倚賴自律規範與同業監督，政府與非營利組織雙方資訊公開且透明時，屬於「自我控制」型態（江明修、梅高文，2002）。

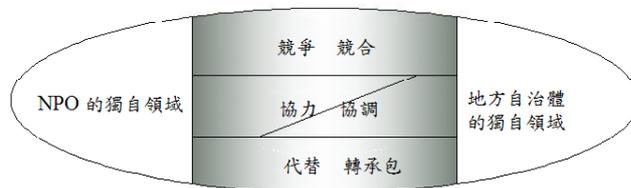
綜上所述得知，政府與非營利組織間無論是互補或是補充性關係的建立，前提是雙方需有共同或類似的目標，若缺少此一要素，即難以形成夥伴關係。如以援引上述的分類來檢視日本非營利組織與政府間的關係則可以發現，由於政府對非營利組織的資源開放程度較高，新制訂的法令與政策皆鼓勵非營利組織參與公共政策或公共事務，而且在非營利活動促進法實施後，政府對組織的規範較過去明確且寬鬆，非營利組織的設立也從早期的許可制改為認證制（報備制），顯示兩者間已逐漸建立信任關係與形成默契，因此，日本政府與非營利組織間應屬於「整合型與參與式」關係，且傾向於「自我控制」型態。基本上，此種關係型態不但適用於解釋中央政府與非營利組織的關係，亦適合用於地方政府。

由於本文主要探討地方政府的 NPO 政策內容，文中所提到的非營利組織多指具有較強地緣特質，且與當地居民有切身關係者，也因之，非營利組織與地方政府的互動自然較中央密切。職是之故，在本小節最後，作者嘗試討論地方政府與非營利組織在公共服務供給上的協力方式與職能分擔問題。

### 三、日本地方政府與非營利組織的協力

相較於民間部門以追求利潤為目的，地方政府和非營利組織因為同樣以非營利或公益為事業目的，所以在服務供給範圍方面有部分的重疊。基本上，日本地方政府的服務供給範圍是以地方自治法第二條所規定的事務內容為依據，但非營利組織

的服務內容卻未受到法令的限制，只要不是自治體業務以外的非營利、公益事業，都被列入供給範圍之內。因此，如圖二所示，地方政府與非營利組織間的關係是存在於雙方各自獨立的領域外之共同領域。在此共同的領域中，彼此可能藉由競爭、替代（外包）、合夥（協力）而產生直接或間接關係。然而如前所述，由於近年來日本地方政府與非營利組織間的關係正積極朝向整合型與參與式關係，以及自我控制型態發展，所以在共同領域中仍期望雙方基於對等的立場建立協力的關係以取代競爭或視非營利組織為政府的代理組織之替代（外包）關係。



圖二 日本地方政府與非營利組織的服務供給領域

資料來源：松下啓一（1998：92）。

## 參、分權時代的地方政府與非營利組織

### 一、分權時代的來臨：地方政府與非營利組織合夥的必然性

#### （一）遠因：日本社會的成熟

三〇年代的日本，爲了應付戰時的特殊需要，強化國家的統治與權力，實施中央集權制度，因此，即使是國家法體制中所強調的地方自治制度，也形同虛設無法發揮落實。戰後，日本百廢待興，爲了儘速完成道路或公園等基礎建設的興建與復原，或保障民眾的福利、醫療等基本生活權利，中央集權被認爲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）。在此背景下，地方政府僅能忠實地遵循與配合國家的政策方針，無法發揮獨立自主的功能。

然而，隨著民眾基本生活需求的滿足，其所關注的領域逐漸從物質層面延伸至精神層面，需求也漸漸多樣化、個性化。在此情況下，國家以中央集權的方式所制訂的統一政策因難以滿足民眾多樣化、個性化的服務要求而呈現出不符效率且耗費較多成本的弊病。因此，在思索如何解決上述問題的過程中，地方政府因與區域居

民關係密切，且能充分反映不同民眾的多元需求，被視為是最適當的服務供給主體，此乃日本地方分權時代來臨的重要背景因素。

## （二）近因：中央與地方關係的改變－地方分權改革

在上述背景的影響下，為了因應不同民眾的需求差異，中央與地方的關係開始產生改變。過去日本的國家政策標榜建立「富裕福利的國家社會」，而由國家擁有強力主導權之中央集權則被視為是能有效達成此目標的手段，所以，長期以來，日本中央與地方的關係是建立在「上下」或「主從」的中央集權之管理體制上，也就是垂直的統治關係（松下啓一，1998；田中豐治，2002）。但是在如此的制度下，地方政府的政策提案能力自然較弱，只能依照中央的命令或指示而執行政策。

然而，隨著時代的改變與國家財政困境的日益嚴重，<sup>7</sup> 但民眾需求卻日漸增加且多元化、專門化，中央政府所提供的服務因強調平等、一致原則，而採行單一服務供給方式難以滿足多樣的民眾，甚至在面對泡沫經濟後的一連串事件，如國際競爭力的衰退、不良債券、企業倒閉等層出不窮的社會問題，政府卻無法有效改善的情況下，中央集權制度的有效性開始受到質疑，<sup>8</sup> 民眾對國家的不信任感也自然升高。這時，日本政府不得已只好修改政策方針，將國家或中央的權限或財源轉移到地區或地方自治體，期望藉由權限的移轉，使地方政府能迅速地回應民眾的需求，以彌補政府因龐大官僚體制所引起之不健全機能（牛山久仁彥，2002），同時實施解除管制，並藉由導入契約外包或民間委託的作法，逐步將政府型態從「大有為的中央集權」轉換成「小而美的地方分權」。

但是，地方分權制度如欲徹底落實需有充足的經費與人力，在地方政府本身並無太多的人力與專業知識來因應如此多元服務要求的情況下，與政府擁有相同的公益目的，一方面能確保服務品質，另一方面卻又能如民間企業般可以提供多元、彈性服務的非營利組織即成為協助地方政府提供服務的對象。因之，地方分權的實施，形式上除代表統治權限由「中央」移轉到「地方」之外，同時也象徵著公共服務的提供者已從「政府部門（公）」轉移到「民間部門（私）」，而如是的轉變也進而促使非營利組織參與公共服務的供給行列。

---

<sup>7</sup> 截至二〇〇一年為止，日本國家財政赤字總額約 666 兆日圓，平均每一國民負債 520 萬日圓（田中豐治，2002：214）。

<sup>8</sup> 木村収在其所著的書中，將此稱為「中央集權型行政系統制度疲勞」（木村収，2001：19）。

另外，隨著地方分權的落實，改變了日本傳統由國家寡占的事務、財源與權限，將這些資源與權限由中央轉移到都道府縣，再由都道府縣轉移到市町村，甚至再移轉給居民。在此制度下，地方自治體不再僅是國家的下屬機關，而是與中央政府產生對等關係的地方政府，亦即中央與地方是處於水平的競爭關係。也因此，在地方分權的制度設計下，地方政府的政策不應是各部會或各課室等縱向官僚組織結構下所制訂的產物，若能以區域居民的需求為基礎，藉由公民參與來達成政策的制訂，應能增加該政策的正當性。

基於此，地方政府除了本身需具備政策提案能力或政策執行能力外，還需根據區域特性，制訂最適合該區域的政策，這時，熟悉區域事務的非營利部門如能加入，應能發揮正面的效用。

## 二、分權時代下政府的措施

### （一）結構改革的相關措施

承上所述，隨著分權時代的來臨，日本中央政府因體會到公共服務的提供已不再是政府獨佔的事務，為了能因應區域特性的需求，在二〇〇一年十二月所舉辦的「地方分權改革推進會」中提到，今後公共服務的供給已不再限於政府部門，非營利組織、志願團體，甚至居民等複數主體都有可能擔任公共服務的輸送者。爾後，在「有關今後地方自治制度作法的答申」中更提到，「地區居民的服務不應僅由政府來提供，居民、非營利組織、社區等民間部門皆是政府重要的合作對象，…期待彼此能相互提攜，創造新的公共空間」。於是，基於上述的理念，地方政府開始進行包括委託外包、PFI、<sup>9</sup> 地方公營事業民營化等的地方行政改革，而強化地方政府與非營利組織夥伴關係的建立自然也成為這波結構改革的具體措施之一。

### （二）影響地方政府與非營利組織關係的重要法制

由於非營利組織不論在實現使命之行動、合法性與組織運作，及與其他部門的互動行為上皆深受政府的法律與態度所影響，因此，瞭解並討論影響非營利組織發展的法規或制度則有其必要性。大抵而言，影響日本地方政府與非營利組織關係的法制有二：一是具有直接影響性的「特定非營利活動促進法」，另一是擁有間接影

---

<sup>9</sup> 所謂 PFI 是 Private Finance Initiative 的縮寫，意指民間資金主導公共建設提案，為英國工黨為延續保守黨的民營化政策所採行的一種官民合作方式（林淑馨，2005：11）。

響性的「地方分權改革」；前者被視為是代表日本非營利組織法制度的確立之重要象徵，認為有助於促進公民運動的發展，同時將法人資格之取得權力移轉到地方政府。後者則被認為是改變日本傳統中央集權行政體制為地方分權制度，加速地方政府與非營利組織進一步合作的重要催化劑。茲分別簡述其內容如下：

### 1. 特定非營利活動促進法

#### (1) 法的內容

一九九八年三月於眾議院通過的特定非營利活動促進法，一般被視為是民法第 34 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，全文共 50 條，分總則（第 1、2 條）、特定非營利活動法人（第 3~45 條）、<sup>10</sup> 稅法上的特例（第 46 條）與罰則（第 47~50 條）四章及附則。

整體而言，由於特定非營利活動促進法的制訂目的是欲促進公民團體的自由健全發展，因此該法第 1 條中即言明該法「賦予從事特定非營利活動之團體以法人人格，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」為目的。此外，該法對於被賦予法人格之對象與活動內容有明文規定。如根據特定非營利活動促進法第 2 條第 1 項中所指稱的「特定非營利活動」，係指謀求關於（1）保健、醫療或福利的促進；（2）社會教育的推動；（3）社區營造的推動；（4）文化、藝術或運動的振興；（5）環境保護；（6）災害救援；（7）區域安全；（8）人權擁護或促進和平；（9）國際協力；（10）男女共同參與社會形成的推動；（11）兒童健全發展的培育；（12）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。然而，除了上述所規定的十二項活動內容外，欲成為非營利組織法人還需符合非以營利為目的、有給職會員數的限制、會員人數與資格取得等幾項充分要件（2 條 2 項、12 條 1 項）。

該法規定，凡符合上述要件的團體，為取得法人資格，持會員名冊、成立使命、財產清冊、事業計畫書和收支預算書等資料及申請書，向事務所所在地的主管機關提出申請，取得認證，即可成為非營利組織法人。主管機關基本上是指都道府縣的知事（首長），當特定非營利活動法人的業務跨越二個以上目的事業主管機關者，得由經濟企畫廳長官為其主管機關（9、10 條）。主管機關在二個月內將上述文件資料公告後，若無正當理由，需在四個月內決定予以認證或不認證。如一旦決定不認證，需將理由寫成書面予以通知（13 條）。

---

<sup>10</sup> 第二章特定非營利活動法人又分為通則、設立、管理、解散及合併、監督、雜則六節。

當初特定非營利活動促進法制訂的目的即是為降低主管機關對非營利組織的行政裁量或干預，因此，特定非營利活動促進法中有關行政監督部分，僅止於必要的最低限度。如主管機關雖得以要求非營利組織法人報告其業務、財產的狀況，或入內進行檢查，但此種情形的發生也僅限於組織違反法律或相關規定時。另外，入內檢查也以書面上所記載之理由為限（41 條）。當主管機關發現特定非營利活動法人不符成立要件或未適當的營運時，得以發出命令，限期改善（42 條）。若特定非營利活動法人違反改善命令時，主管機關得取消設立的認證（43 條）。

## （2）影響

若從特定非營利活動促進法內容來分析地方政府對非營利組織所產生之影響，則可以發現，相較於過去政府與非營利組織間所存在的附屬關係，亦即將非營利組織視為是政府代理機構，在政策制訂與執行的過程中並無充分的參與權與裁量權，僅有執行權，在新的法規中，為避免政府部門擁有過大的行政裁量權，阻礙非營利組織取得法人格，或以此為交換非營利組織人事任用的條件，在特定非營利活動促進法中規定，欲取得法人資格的非營利組織，持會員名冊、財產清冊、事業計畫書等相關資料，向事務所所在地的主管機關提出申請，取得認證即可。而主管機關在二個月內將相關文件公告後，如無正當理由，需在四個月內決定予以認證或不認證。換言之，非營利組織取得法人資格與否，關鍵在於所在地的主管機關，亦即地方政府（都道府縣）。而地方政府除了擁有賦予非營利組織法人格的權利外，在必要的最低限度內可以對非營利組織進行行政監督。由此可知，隨著法規的確立，賦予非營利組織較獨立、自主的地位，地方政府對非營利組織的影響也從過去的「積極作為」改變為目前的「消極作為」。

## 2.地方分權改革

二〇〇〇年四月所實施的地方分權概括法，被視為是落實日本地方分權制度的重要法律（牛山久仁彥，2002；田中豐治，2002）。根據該法所進行的地方分權改革主要包括機關委任事務制度的廢止、參與地方公共團體的新規則、權限委託的推行、都道府縣和市町村的新關係，以及地方公共團體行政體制的整備與確立等項內容。其中對於促進非營利組織有較直接關係者應是「機關委任事務制度的廢止」與「都道府縣和市町村的新關係」兩部分。在「機關委任事務制度的廢止」方面，由於過去受到「機關委任制度」的影響，中央與市町村的關係多為「上下指揮與主從監督」的關係，地方自治團體儼然成為中央派駐在地方的機構，知事或市町村長所處理的乃是中央交付的事務。該制度廢止後，基於中央與地方的職責應明確劃分的

原則，地方政府與中央乃處於對等、協力的地位，地方政府在以「增進居民福利為基本」的前提下，廣泛提供自主且綜合的區域行政服務，除了協助處理法定受託事務（如國道管理、全國性選舉等）外，主要辦理地方自治事務，卻不需直接處理中央的事務。換言之，地方分權實施後，改變了中央與地方的關係，中央方面強調重點式的職能，而地方政府則被賦予權限處理地方居民的事務，但卻也因此地方政府有更多的空間得以與非營利組織合作，甚至需要非營利組織來彌補政府在服務供給上的不足性。另外，在「都道府縣和市町村的新關係」方面，由於都道府縣根據自治條例將部分事務委託給基層自治體－市町村處理，市町村在業務經驗和人力缺乏的情況下，積極考慮與非營利組織合作，也是促使非營利組織發展的重要因素。

以下，作者乃以日本的三重縣與神奈川縣為例，來分析兩縣 NPO 政策的內容、具體措施和影響。

## 肆、個案分析：三重縣與神奈川縣的 NPO 政策

### 一、三重縣個案

若根據日本三大城市的所在將本州予以劃分，則約略可以區分成以東京為首的關東和以名古屋為首的東海，及以大阪為中心的關西等三大行政區域，而三重縣正好位於日本列島中央，靠近太平洋，屬於東海地方的縣市，人口約有一八七萬。不少日本非營利組織的相關研究在提到該國地方政府的 NPO 政策時，都會介紹到三重縣。主要的原因是由於截至二〇〇〇年九月為止，該縣非營利組織的累計申請數有 67 件，認證數有 59 件，不被認證者是 0 件。若以該縣的人口數與受認證的非營利法人數之比例來看，三重縣是除了東京都之外，居全國之冠的縣市，也因而該縣被譽為日本非營利組織的「先進縣」，<sup>11</sup> 只不過這種情況到了去年有所變化。根據二〇〇五年內閣府所公布的最新統計資料顯示，截至二〇〇五年十一月底為止，三重縣累計受理的非營利組織數目有 371 件，累計認證數有 353 件，未被認證者有 1 件。如以每百萬人口的非營利法人的認證數來看，除了首都東京外，三重縣已經落後於京都、長野、大阪、群馬與大分縣等五個縣市之後（參考表一）。儘管如

---

<sup>11</sup> 請參閱阪上順夫（2001：136）、牛山久仁彦（2000：193）、塚本一郎（2001：118）的論文。

此，由於三重縣早期即投入 NPO 政策的制訂工作，致使該縣非營利組織的發展在初期即超越無論在人口與資源方面都相當豐富的京都府與大阪府。職此之故，本文乃以三重縣為個案之一，來觀察並分析該縣制訂 NPO 政策的緣起、政策內容以及產生之成效。以下，先就三重縣的非營利組織發展現況做一整理介紹。

表一 每百萬人口的 NPO 法人的認證數（前十名的都道府縣）

名次	都道府縣	認證數
1	東京都	363
2	京都府	228
3	長野縣	220
4	大阪府	208
5	群馬縣	195
6	大分縣	191
7	三重縣	185
8	滋賀縣	179
9	福井縣	178
10	佐賀縣	177

資料來源：三重県（2005a：4）

### （一）非營利組織發展概況

根據三重縣於二〇〇五年所公佈的「事業調查書」顯示，截至同年九月三十日止，該縣受認證的 284 個非營利法人中有將近高達 40%，也就是 113 個團體是從事「保健、醫療、福利」領域的事務，第二位的是「環境保護」領域，共有 32 個團體，其他則是分散在「兒童健康培育」、「學術、文化、藝術、體育」，以及「社區營造」等領域。若從收入情況來看，三重縣的非營利組織收入在一千萬日圓以上未滿五千萬日圓的非營利組織約有四分之一，但收入未滿五百萬日圓者卻也超過半數（其中有二分之一的非營利法人，其收入未滿一百萬日圓），換言之，三重縣受認證的非營利法人多屬於規模不大的中小型非營利組織。

然值得注意的是，在這些非營利組織的整體收入中，事業收入占總收入的 80% 以上，<sup>12</sup> 若再加上會費收入和捐款收入，則高達總收入的 85% 以上，相形之

<sup>12</sup> 2003 年事業收入更高達總收入的 89%。

下，來自政府的補助金或助成金則顯得微不足道，僅佔總收入的不到 4%。此種現象顯示，三重縣的非營利組織在營運方面多靠自身的事業收入，並未過渡倚賴政府的經費支持，因此有高度的經營自主性，在與地方政府的互動關係上較能呈現平等關係。

## （二）政策內容及具體措施

三重縣 NPO 政策的提出者首推北川正恭知事（縣長）。一九九八年，三重縣在北川知事的主政下，導入事務事業評價系統，並推動行政制度改革，而 NPO 政策即是在此波改革中所平行推動的政策。

事實上，三重縣早在「特定非營利活動促進法」制訂之前，也就是一九九七年四月，即在縣內編制了兩位職員專門處理非營利組織事務，並以「支援居民的社會性活動」與「構築居民與行政的夥伴關係」為目標，積極支援非營利組織的發展。一九九八年四月，三重縣以「夢想共有」與「成本共同分擔」為主旨，提出「三重夥伴關係宣言」，期望建立以民眾為中心的社會，並率先在縣生活部生活課設立全國第一個「NPO 室」（室長以下編制五位職員），用以推動縣府與非營利組織夥伴的事業。

三重縣的 NPO 政策主要是以「非營利組織和地方政府共同合夥，共創新的社會」為出發點，期望在公共的領域中，基於互補和補充性原理，藉由非營利組織和政府的合作，來因應民眾多樣的需求及解決區域問題，用以達成區域社會的再生。基於此，該政策乃是以「促進對公民活動的協力」、「打造有益公民活動環境」、「強化公民活動的交流」、「促使行政人員對公民活動的瞭解」四大面向作為施政方針。而為了使施政方針能得以落實，各項具體措施包括：（1）在「促進對市民活動的協力」與「強化市民活動的交流」方面：一九九九年，三重縣為了鼓勵縣內的非營利組織能協助縣府提供服務，特別設立「三重 NPO 夥伴平台」以及「NPO 合作事業委員會」，主要的目的不外乎是希望非營利組織能在資訊公開的情況下，參與政府的政策制訂和協助政府提供公共服務，和進行事業評價。之後，縣府為了能與非營利組織展開合作事業，自二〇〇二年開始，不定期舉辦夥伴關係培養講座，期望藉由知識的傳授和訊息的傳播，提高非營利組織參與政府事務的意願。

（2）在「打造有益公民活動環境」方面：該縣在二〇〇〇年進行「區域 NPO 活動基礎整備事業」，企圖從根開始整治非營利組織，同時還構築縣內非營利組織聯絡網，公開進行「NPO 活動基礎整備企畫書」和「NPO 評價系統研究事業」的招

募。(3)在「促使行政人員對公民活動的瞭解」方面：縣府於二〇〇三年制訂「三重縣地方分權推行方針」，派遣縣府職員到非營利組織現場進行研習，用意即在於藉由現場研習來加強縣府行政人員對於非營利組織的認知，以避免不必要的的摩擦與衝突，有助於日後雙方合夥事業的發展。

最後，作者將三重縣促進非營利組織發展的主要相關措施整理成如下表二所示。

表二 三重縣促進非營利組織發展的相關措施

施行年	具體措施或重要活動
1998年	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 設 NPO 室，各處室設 NPO 事務的責任者</li> <li>• 以 NPO 關係者或有識之士為主設置「三重 NPO 研究會」</li> <li>• 發表「三重夥伴關係宣言」</li> <li>• 設立「三重縣公民活動中心」，以作為 NPO 活動、交流的據點</li> <li>• 設置「三重公民活動中心營運委員會」</li> </ul>
1999年	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 設置「三重 NPO 夥伴平台」</li> <li>• 做成「事業評價系統 99」</li> <li>• 設立縣內「NPO 合作事業委員會」</li> </ul>
2000年	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 實施「區域 NPO 活動基礎整備事業」</li> <li>• 實施「NPO 評價系統研究事業」</li> <li>• 構築縣內 NPO 聯絡網路、公開招募「NPO 活動基礎整備企畫」、支付委託費用</li> </ul>
2001年	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NPO 與政府展開合作事業</li> <li>• 設立「三重縣民交流中心」</li> </ul>
2002年	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 舉辦協力關係養成講座</li> <li>• 開始 NPO 夥伴事業評價</li> </ul>
2003年	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 實施「三重縣地方分權推行方針」</li> <li>• 實施「縣府職員到 NPO 的現場研習」</li> <li>• 開始從 NPO 徵求夥伴事業提案</li> </ul>
2004年	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 舉辦以「實現新時代的公私協力」為題的研習</li> <li>• 策劃「縣民幸福計畫」</li> </ul>

資料來源：作者根據三重縣（2005b：138-139）的報告書整理而成。

另一方面，三重縣爲了順利推行夥伴關係事業，鼓勵非營利組織與縣府合作共同提供服務。爲了提升非營利組織對縣府的信賴，特別制訂「夥伴關係契約」，目的乃是希望非營利組織和縣府在夥伴關係建立後能體認到自身所擔負的任務與責任，於是將雙方的合意予以書面化。

基本上，「夥伴關係契約」包含具有法律拘束力的「契約書」，以及擁有社會拘束力的「協議書」兩大部分；前者是以知事的名義簽訂，後者乃是以所屬機關首長名義來簽約。由於「契約書」關係非營利組織與縣府的權責，因此規定其內容至少必須記載下列幾個項目：①合夥事業所欲解決的問題及方向，②合夥事業的定位，③雙方的任務及責任，④彼此所需負擔的費用以及所需經費的集資方法，⑤資訊公開的方法，⑥智慧財產的歸屬及合夥成果等等。至於「協議書」的內容則是以記載合夥事業的具體實施方法與內容爲中心，同時註明需遵守「彼此需經常保持對話機會」、「藉由資訊交換或意見交換，來確認目的或成果」、「經常保持事業的透明性，即使對於第三者也能做到資訊公開」等項規定。<sup>13</sup>

### （三）其他行政支援措施

#### 1. 設置公民活動中心

除了以上所述之外，三重縣爲了建全支援公民活動的整體環境，於一九九八年十二月一日創設三重縣公民活動支援中心，備有諮詢、業務、圖書與資料展示等處。關於該中心的使用對象與時間，並未有嚴格的限制，凡是從事公民活動或是對志願服務有興趣者皆可以自由使用。該中心雖屬於公家設施，但是除了歲末年初外，開放的時間是每日早上九點到晚上十點，目的是爲了方便一般民眾團體的使用。爾後，三重縣爲了協助縣內非營利組織的運作與發展，陸續設置了十一個支援中心，除了三處是以民設民營的方式來經營外，其餘皆是以公設民營的模式來經營。<sup>14</sup>

#### 2. 成立三重 NPO 研究會

根據「特定非營利活動促進法」第九條規定，非營利團體在取得法人格時，需持會員名冊、財產清冊等資料及申請書，向事務所所在地的主管機關提出申請，取

---

<sup>13</sup> 詳細內容請參閱パートナーシッププロジェクト（2004：13-15）。

<sup>14</sup> 三重縣在桑名市、四日市、鈴鹿市、津市、松阪市、名張市、伊賀市、明和町和伊勢市內設有市民團體支援中心。詳細請參閱「三重市民活動ボランティアセンター」（<http://www.mienpo.net/center/index.html>，檢閱日期：2006/1/30）。

得認證。由此可知，當地主管機關有很大的權限，對於非營利組織的發展有實質的影響。也因此，爲了促進非營利組織的發展，增加與非營利組織的互動，制訂明確的條例被認爲有其必要。一九九八年四月，三重縣在廣納各界人士的前提下，成立一個由非營利組織（7名）、議會議員（3名）、大學（2名）、企業（3名）與政府（7名）等相關人士共26名所組成的「三重 NPO 研究會」，除制訂條例外，還檢討非營利組織與政府間種種可能合作的方式。然值得一提的是，該研究會雖是每月一次在縣府的會議室內舉行，但除了固定的各界代表外，任何人皆可以自由參加。如此以住民公開參與方式來制訂條例或政策的做法，可以說是日本各地方政府中首次嘗試的。而相較於傳統條例的制訂是由公所提案，經議會通過後實施，一般難以真正反應民意，以住民公開參與方式制訂條例或政策對於促進民間與地方政府合作應有相當的助益，同時也值得作爲我國參考。

## 二、神奈川縣個案

從地理位置來看，神奈川縣幾乎位於日本列島的中央，北與首都東京相連，東臨東京灣，南面相模灣，西與山梨、靜岡兩縣相鄰。該縣的面積約 2415.85 平方公里，位居全國第四十三名，目前約有人口八百八十萬。截至今年（二〇〇六年）二月底爲止，該縣累計申請認證的非營利法人數有 1675 件，通過認證者有 1554 件，是除了東京與大阪兩大都市外，全日本非營利法人認證排名第三的縣市（參考表三）。

表三 全日本 NPO 法人認證前十名的都道府縣

名次	都道府縣	認證數	解散數
1	東京都	4496	97
2	大阪府	1832	38
3	神奈川縣	1414	29
4	千葉縣	913	16
5	北海道	900	21
6	兵庫縣	805	18
7	愛知縣	763	11
8	福岡縣	745	34
9	埼玉縣	737	12
10	京都府	601	13

資料來源：三重縣（2005a：4）

## （一）非營利組織的發展概況

自一九九八年特定非營利活動促進法公布以來，神奈川縣申請受理非營利法人的件數從早期的一年 20 件，到目前的 346 件；認證通過的件數也從一年 6 件到現今的 313 件，顯示該縣的非營利法人呈快速增加的狀態（參閱表四和表五）。至於已認證團體的分佈範圍，則是以「保健、醫療、福利」領域為最多，共有 862 件，占整體非營利法人的 55.5%；其次則分別是「兒童健康培育」（382 件）、「社會教育」（334 件）、「社區營造」（301 件）等領域。

表四 神奈川縣非營利法人申請受理件數

1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	合計
20件	108件	122件	167件	254件	315件	343件	346件	1675件

資料來源：神奈川縣（<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kenminsomu/npo.htm>，檢閱日期：2006/3/5）。

表五 神奈川縣非營利法人認證件數

1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	合計
6件	96件	118件	144件	223件	318件	336件	313件	1554件

資料來源：同上。

## （二）政策內容與具體措施

隨著社會環境的變化，民眾需求日益多元，但是地方政府卻無法充分回應的情況下，神奈川縣於是考慮與擁有先驅性、專門性與行動力的非營利組織合作，試圖建構新的公共關係。根據神奈川縣於二〇〇四年所公布的「與 NPO 等夥伴推行方針」（以下簡稱「推行方針」）中所提到的「夥伴」之定義，乃是「縣府與非營利組織基於對等的立場，活用彼此的特性或資源，在對課題的認識、目的與過程具有共識的情況下，而產生的合夥關係」。因此，縣府與非營利組織夥伴的意義，除了能彈性因應民眾多元的需求外，並期望藉此共創有活力區域社會。有關夥伴事業的提案可以是由非營利組織主動向縣府相關部門提出共同解決的要求，這時縣府相關部門會根據非營利組織的提案與執行能力進行評估，而決定是否要與非營利組織合作。另一方面，也可以由縣府方面提出合夥的構想，向非營利組織公開招募企畫書，再經由選考，決定合夥的對象。

在上述的背景下，神奈川縣爲了協助縣內非營利組織的發展，率先於一九九六年四月首創全國第一個非營利組織的支援機構—「神奈川縣民活動支援中心」，以作爲福利、環境、外國人援助、社區營造等不同領域的非營利組織的總合性支援設施。該中心除了提供場地外，也提供欲參與非營利組織的民眾相關的資訊與交流場所。除了過年期間外，該中心幾乎是全年無休地長時間開放給民眾與相關組織使用。<sup>15</sup> 對於促進非營利組織的發展有實質上的助益。

二〇〇一年三月，神奈川縣提出「神奈川志願活動推行方針」，同年四月，根據地方自治法第 241 條第 1 項及第 8 項規定，制訂「神奈川縣志願活動推行基金 21 條例」，用以設置「神奈川志願活動推行基金 21」以及作爲管理該基金之依據。所謂「神奈川志願活動推行基金 21」，其設立的主要目的是在於尊重志願活動的自主性、主體性的前提下，縣府爲了能持續、穩定地補助非營利團體<sup>16</sup>從事公益活動，或與非營利團體共同進行合夥事業，以縣府所持有之約 100 億日圓財產<sup>17</sup>所設置的基金稱之。

有關該基金的用途以下列四種目的爲限：第一、協力事業負擔金：在公益目的的前提下，用以支付縣與非營利團體共同進行合夥事業所需之花費。其支付金額每件以 1000 萬日圓爲限，支付期間最長爲 5 年，且必須每年接受審查會之審查。而被選中成爲夥伴對象的非營利組織則需與縣府的負責部門締結協定書，用以確保雙方的對等關係。此外，非營利組織所需支出的必要事業經費則由該基金來支付，而非由縣府的相關部門預算來支付。所以，對非營利組織而言，由於經費的來源穩定之故，與縣府較容易維持對等的關係。第二、志願活動補助金：該基金補助非營利組織等以公益爲目的之事業，但補助金額每件不得超過 200 萬日圓，補助期間最長爲 3 年，且每年需接受審查。第三、表彰：對於以其他形式對區域社會有高度貢獻之團體或個人進行表揚，並致贈獎狀及獎金；獎金方面團體爲 100 萬日圓，個人則是 50 萬日圓，每年度以 5 件爲限。第四、審查會的設置：爲使該基金的運用能廣泛地照顧到各類型非營利組織，需有一個公平且透明的選考審查過程，特別設立名爲「神奈川縣志願活動推進基金審查會」之第三者機關來負責選考審查作業，並置

---

<sup>15</sup> 該中心的開放時間從早上的九點到晚上的十點。

<sup>16</sup> 這裡所謂的志願團體包含特定非營利活動法人、未具法人格之團體、個人。

<sup>17</sup> 根據「かながわボランティア活動推進基金 21 条例」第 3 條之內容所述，屬於基金的財產有兩種，一是縣府的債權，另一是現金。

委員 10 人。<sup>18</sup>

除了上述的基金外，神奈川縣的 NPO 政策中對於非營利組織的支援措施還有「NPO 法人融資制度」。所謂「NPO 法人融資制度」是該縣於二〇〇五年新創設的，以縣內已經取得法人格之非營利法人（任意非營利團體不在對象之內）營運時所需之經費為對象而給予融資的制度。換言之，亦即是最狹義的非營利組織為融資對象。除此之外，該制度規定需滿足下列幾項要件，並經委員會根據事業營運狀況做綜合性判斷，使得給予融資。茲分述如下：①以解決區域問題、滿足區域需求為主的事業，②事業所在地需設在神奈川縣，職員也需是當地居民，③能有效活用區域資源（設備、產物），④以「事業收入」為基本，並根據財務狀況及償還可能清楚做成事業計畫者，⑤不以追求利潤為終極目標者。至於融資的額度以 500 萬日圓為上限，融資期限最長為 7 年，利率每年在 2.1% 以下，不需提供任何擔保，但需支付信用保證金 1 年 0.8%，以及由非營利組織的代表者及其他理事 1 名來擔任保證人。<sup>19</sup>

表六 神奈川縣的 NPO 相關政策

施行年	具體措施或重要活動
1996 年	設置「神奈川縣縣民活動支援中心」
2000 年	試辦「夥伴教室」
2001 年	制訂「神奈川縣志願活動推行指引」 創設「神奈川縣志願活動推行基金 21」 正式啟用「夥伴關係教室」
2002 年	發行「夥伴指引」
2004 年	制訂「與 NPO 等夥伴推行指引」
2005 年	設置「NPO 夥伴推行室」 在各部局等設置夥伴推行職位 舉行「神奈川縣夥伴推行會議」

資料來源：神奈川県民部県民総務課 NPO 協働推進室（2006：9）。

<sup>18</sup> 相關內容請參閱「かながわボランティア活動推進基金 21 による施策の推進」、「かながわボランティア活動推進基金 21 条例に規定する事業の実施に係る要綱」（<http://www.pref.kanagawa.jp/kenminsomu/npo/kyoudou-jigyou/21gaiyou.htm>；檢閱日期：2006/3/2）

<sup>19</sup> 詳細資料請參閱神奈川縣「NPO 法人融資」（<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kinyu/yusi/npoyusi>；檢閱日期：2006/3/2）。

另外，神奈川縣還在縣內十二市十七個地方設置「公民活動支援中心」，藉由舉辦演講、研習等人才培育事業來充實並支援非營利組織的發展。此外，對於志願活動進行研究的大學生或研究生，縣府除了提供研究場所或相關資料外，還協助研究者到非營利組織進行實習。

### （三）其他行政支援措施

神奈川縣在二〇〇六年二月所公布的「與非營利合夥推行指引 解說」的報告書中提到，如要落實縣府與非營利組織合夥事業之進行，有必要健全縣府內之制度或啓發縣府員工的意識。所以，爲達此目的，有如下的幾項具體作法：1. 設置綜合性窗口：神奈川縣「縣民總務課 NPO 夥伴推行室」於二〇〇五年四月一日設置綜合性窗口，主要的目的在於綜合性地調整夥伴事業，對夥伴事業的推行進行管理，並收集、提供協力事業相關的資訊等。2. 設立能與非營利組織協商的場所：爲了能與非營利組織等有正式的協商場所，縣府於二〇〇五年八月設立綜合性的協商場所，用以協商有關夥伴的作法，以及討論促進夥伴的措施、制度。3. 在各處室設置夥伴推行職位：爲使夥伴事業能順利推行，縣府於二〇〇五年四月一日在各處室設立「夥伴推行者」的職位，希望經由「夥伴推行者」來推動縣府與非營利組織的夥伴事業，或作爲各處室推動夥伴事業的窗口，以發揮聯絡調整的作用。4. 活用夥伴教室制度：神奈川縣於二〇〇〇年七月開始試辦「夥伴教室制度」，翌年四月正式實施。其主要的目的在於作爲非營利組織與縣府各處室間建立夥伴關係的橋樑。5. 啓發縣府職員的意識：爲了促進縣府與非營利組織間建立良好的夥伴關係，縣府員工需瞭解、吸收非營利組織的相關知識，以期日後能夠與非營利組織有更好的互動，因此，藉由加強員工相關知識研習以及 NPO 政策的宣導來啓發員工的意識乃有其必要。

### 三、個案所衍生之意涵

由上述三重縣與神奈川縣的個案發現，在特定非營利活動促進法實施之後，地方政府對於建構非營利組織的發展環境之態度明顯轉爲積極，許多重要且具體的措施皆在該法施行後才頒佈（如「三重夥伴宣言」、「三重 NPO 夥伴平台」，神奈川縣的「夥伴教室」等），而地方分權改革進行以後，更加速地方政府與非營利組織間夥伴關係的形成，此時，具有公共政策性質的 NPO 政策因其內容攸關日後政府與非營利組織的合作方式、權責，更有其重要性。所以，在本小節最後，作者嘗

試從上述兩個案的 NPO 政策的內容來討論其所代表之意涵。

### （一）地方政府與非營利組織的新治理

八〇年代以來，世界各國多面臨龐大的財政赤字、官僚體制運作失靈及對民眾回應力遲緩等問題，使長期以來處於國家或社會事務管理唯一統治中心主體—政府展露疲態，無法承載民眾的需求（李柏諭，2005）。於是，面對如此的窘境，政府所扮演的單一中心統治體制有重新檢視的必要。在此情況下，如何跨越出傳統「不是公部門，就是私部門」的思維邏輯，重新探索與其他部門合夥的可能性，則成為各國政府的重要課題。近年來，隨著地方分權的改革，日本地方政府的自主權逐漸增強，但因地方政府本身有沈重的財務壓力，為了解決公共服務輸送不足與因應民眾多元的需求，不得不打破傳統政府是統制社會的單一中心權力結構的思維，尋找外部利害關係人（如引進非營利組織力量）的協助，藉由多樣的統治主體共同解決社會公共問題，同時也分擔政府沈重的工作。另一方面，若政府與非營利組織合夥，由於非營利組織可以促使資源的有效利用，提升公民參與，有利於資本社會的建立，因此，非營利組織可以說是公共治理的重要角色。

從三重縣與神奈川縣的個案發現，為了明確表示政府對非營利組織的重視，除了在政府正式組織編制中設置專門單位—如「NPO 室」以負責非營利組織的業務外，還設置相關委員會，並發表政府與非營利組織合夥的宣言或方針，期望藉由政策宣言來顯示地方政府對於與非營利組織合作的重視，同時也展現其誠意和決心。另外，將相關的合作方針明文化的結果或許也可以減輕非營利組織對於與政府部門合夥的疑慮，提高非營利組織與政府合夥的意願。而根據資料顯示，近年來與地方政府建立夥伴關係的非營利組織也的確有增加的趨勢（如三重縣在二〇〇二年有 14 家，二〇〇三年有 21 家）。由此可知，未來日本在地方公共服務的輸送或公共問題的解決上已非僅靠地方政府單一主體，而是朝向建構地方政府與非營利組織之合理設計機制，形塑對等的夥伴關係，共同分享政府權威並參與決策，共創地方政府與非營利組織的新治理局面。

### （二）夥伴關係的制度化與透明化

二〇〇一年十月，日本東京都生活文化局曾對首都內的 1633 個非營利法人和民間非營利團體進行一項「非營利組織對於與政府合作的意識調查」（以下簡稱「意識調查」），希望充分瞭解都內非營利組織與政府間互動的實況，以及其對政

府部門的需求與不滿。<sup>20</sup> 在該「意識調查」的報告書中顯示，非營利組織之所以不願與政府合夥的理由包括缺乏與政府合夥的資訊與知識，以及政府對非營利組織的不瞭解等項因素，因此政府如欲增強非營利組織參與合夥的意願，可能需先消除上述非營利組織的不安與疑慮。由三重縣與神奈川縣兩個案得知，無論是三重縣 NPO 夥伴平台的設立，甚或是神奈川縣的「志願活動推行基金」以及「NPO 法人融資制度」的實施，實際上都意味著將地方政府與非營利組織的夥伴關係，甚或政府對非營利組織的行政支援予以制度化、透明化。以「志願活動推行基金」的設立而言，由於經費不足長久以來即是困擾著非營利組織的最大課題，若能藉由此基金使得非營利組織和地方政府在建立夥伴關係的過程中，無需擔憂經費的來源，而可以對等地參與政府的政策制定和方案設計，並維持組織特有的獨立與自主性。如此一來，應可以增強非營利組織與政府合作的動機，提升非營利組織的參與意願。

### （三）建立目標導向的水平式夥伴關係

如前所述，在形成夥伴關係的前提上，非營利組織與政府的互動關係約有補充性與互補性兩種模式。無論何者，若夥伴關係的建立是地方政府強制性地「由上而下」推行，可能會因而抑制非營利組織的獨立與自主性，影響政府與非營利組織雙方的平等性，甚至是夥伴關係的成果。從個案發現，三重縣與神奈川縣皆在縣內設置「縣民活動支援中心」，用以作為政府與非營利組織的中介，以支援非營利組織的發展。三重縣甚至推行「縣府職員到非營利組織現場研習」的措施，用意乃是期望藉此強化縣府員工對非營利組織的瞭解，加強彼此的水平互動關係。另外，神奈川縣積極培育非營利組織相關人才，並協助有興趣者到組織實習的作法，也是加深政府對非營利組織認知的一種表現。無論何種措施，其所呈現的皆不是「由上而下」的強制性夥伴關係，而是政府在訂定目標後，企圖採取水平式溫和途徑，促使非營利組織志願地與政府進行合作，結合雙方的資源，共同生產公共服務，以建構水平式夥伴關係。因此，個案所凸顯的是地方政府期盼經由非營利組織基礎環境的合理設計，引導出「由下而上」自發性民間力量的共同努力精神之發揮與實踐。在此過程中，地方政府所扮演的僅是提示合夥範圍與方向性的角色，而非影響者的角色，特別是神奈川縣個案中所設置的「志願活動推行基金」，由於夥伴關係建立時所使用的經費非來自縣府的預算，雙方在合夥過程中較容易處於對等的地位，有助

---

<sup>20</sup> 詳細內容請參閱東京都生活文化局都民協働部，2002，**市民活動団体基礎調査報告書**。

於水平式夥伴關係之建立。

## 伍、結語：日本經驗的啟示—新公共圈的構築

本文的研究主旨在理論方面除了討論在夥伴關係的前提下，政府與非營利組織所可能形成的關係外，在實務方面則試圖藉由日本非營利組織的「先進縣」—三重縣與神奈川縣的 NPO 政策為例，來觀察這兩縣的 NPO 政策的內容與具體措施，並評析兩縣 NPO 政策所分別代表之意義。在本文最後，作者期望能援引上述日本地方政府在建構非營利組織發展環境以及與非營利組織形成夥伴關係之經驗，進一步地探討其對我國地方政府今後在發展相關政策或法律制度時所能產生的借鏡或參考。

近年來台灣非營利組織的數量大幅增加，尤其在九二一大地震之後，當政府尚未即時反應而做出決策時，許多非營利組織已經快速進駐災區並展開救援，由此可見，非營利組織較政府部門有較佳的彈性與效率，非營利組織所扮演的角色與重要性也因此受到肯定。然而，即便社會大眾開始體認非營利組織的重要性，但在我國的公共政策中仍鮮少看到有協助或鼓勵非營利組織發展的具體措施或相關政策，也因此我國非營利組織在發展緩慢的「先天不良」情況下，加上缺乏政府政策性獎勵或協助的「後天失調」，雖然在「量」的方面增加快速，但如何建立非營利組織的發展環境與完備制度以提升「質」的需求<sup>21</sup> 則是今後討論非營利組織的重要議題。

如前所述，多數非營利組織因有地域特性，能有效率、彈性地因應當地居民的需求而提供適切的服務，因此，若是地方政府能與非營利組織建立良好的夥伴關係，則非營利組織應可以承擔補助性的公共服務使命及功能。但是在缺乏中央政府具體的政策指引下，地方政府又因受限於專業、資源與人力，相關業務經驗不足及獎助非營利組織的相關辦法尚未擬定，導致地方政府在規劃如何與非營利組織合作時的能力受限，無法有效地將非營利組織的資源予以整合。另外，由於我國 NPO 政策付之闕如，地方政府如欲與非營利組織合作，其委託方式受到政府採購法影

---

<sup>21</sup> 學者顧忠華曾經在其論文中提到上述的憂慮，認為台灣的非營利組織成長雖然非常快速，但已經出現「良莠不齊」的怪現象（2000：181）。又如王順民也曾指出，台灣許多非營利組織雖然都是標榜為了公益目的而設立，但實質上卻是一種聯誼會性質或僅追求會員利益的互益型非營利組織（1999：49）。

響，有規劃能力與專業能力者優先取得，造成已領先的組織規模愈來愈大，接受委託的項目也愈來愈多，而不利於政府原本扶持民間團體共同滿足社會需求的理想之實踐。同時，容易促使政府對曾有合作經驗的非營利組織產生慣性的依賴關係，降低其他非營利組織與政府合作的機會。

由日本經驗得知，地方政府制訂 NPO 政策的主要目的，乃是基於建立社會秩序的統治不能單靠單一政府來達成，而須倚賴多元統治主體的理念，認為基於補充性和互補性的原理，藉由非營利組織的地域特性，協助地方政府擴大公民自治的範圍，滿足地方居民的需求，達成區域再生的新公共圈構築之目的，其具體的作法如地方政府將與非營利組織的合夥過程、條件，欲達成之目標予以制度化、書面化，用以建立完善且明確的 NPO 政策，經由明示政府欲與非營利組織合夥的目的、範圍與做法，用以保障公民參與的機會。不僅如此，還需搭配其他行政支援措施以建構非營利組織的健全發展環境。反觀我國，地方政府雖不定期藉助非營利組織的「公共」特性來提供服務，但因人力不足與缺乏相關經驗，具有地方特性的業務難以充分發展。針對此點，學者呂朝賢與郭俊巖（2003）曾以嘉義地區為例來探討地方政府與非營利組織的關係，該研究指出，「…由於地方政府服務輸送能力與資源有限，並且在政策法規制訂上有能力限制，因此具地方特性之服務項目少見，且以地方較具專業化之非營利組織作為服務輸送之工具…」。換言之，地方政府在與非營利組織的合作內容方面，僅能流於遵循或執行中央政府所規劃之業務，欠缺屬於地方特色之公共服務。另外，在合作對象方面，也傾向少數特定大型且具有專業能力的非營利組織，這些似乎皆有違地方政府與非營利組織合夥的初衷，同時阻礙公民參與的多元發展。

此外，雖然目前我國地方政府在非營利組織的營運方面有提供些許補助，但多以活動方案補助款、專案委託經費、設施設備補助款及人事費用補助為主，由於補助款有限，審核時勢必受到組織的規模與專業能力的影響，對於規模小、專業能力較弱的非營利組織而言，若要申請到補助或許是相當困難。因之，作者認為，或許可以考慮參酌日本經驗訂定其他支援措施，如在制度面藉由設立基金或是創設 NPO 法人融資制度，甚或建制非營利組織的資訊交流平台或協力關係平台，來協助或促進區域性非營利組織的發展。

## 參考文獻

### 一、日文文獻：

- 山内直人（1999）。**NPO 入門**，東京：日本經濟新聞社。
- 阪上順夫（2001）。地方分権時代の NPO 意義とその実践。**地域社会研究所報**（**松阪大学**），第 31 期，頁 121-149。
- 牛山久仁彦（2000）。NPO と行政—地方政府の NPO 政策を中心に—。**法学新報**（**中央大学**），第 107 卷第 1、2 号，頁 179-202。
- 牛山久仁彦（2002）。「自治体の NPO 政策」。山本啓・雨宮孝子・新川達郎（編），**NPO と法・行政**，東京：ミネルヴァ書房。
- 初谷勇（2000）。「NPO 政策の現状と課題」，塩澤修平・山内直人（編），**NPO 研究の課題と展望 2000**（頁 181-194），東京：日本評論社。
- 初谷勇（2001）。**NPO 政策の理論と展開**。大阪：大阪大学出版会。
- 塚本一郎（2001）。自治体行政と NPO。**地域経済研究センター年報**。第 12 号，頁 115-120。
- 藤田由紀子（1998）。「NPO」。収録於森田朗（編），**行政学の基礎**（頁 233-247）。東京：岩波書店。
- 田中豊治（2002）。「NPO とまちづくり」。本田弘・下條美智彦（編），2002 **地方分権下の地方自治**（頁 211-225），東京：公人社。
- 山本啓・橋本卓・日下部真一・田真代（2001）。「NPO 政策の再検討：パートナーシップを考える」。日本 NPO 学会編集委員会編，**NPO 研究 2001**（頁 155-176）。東京：日本評論社。
- 山本啓（2002）。「行政から NPO へのアウトソーシング」，山本啓・雨宮孝子・新川達郎（編）。**NPO と法・行政**（頁 138-183）。東京：ミネルヴァ書房。
- 松下啓一（1998）。**自治体 NPO 政策**。東京：ぎょうせい。
- 東京都（2001）。**東京都における社会貢献活動団体との協働—協働の推進指針**，東京都。

- 内海成治・入江幸男・水野義之（編）（1999）。**ボランティアを学ぶ人のために**。京都：世界思想社。
- 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**，東京：ぎょうせい。
- 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**。東京：日本評論社。
- 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）107，1、2：341-357。
- 木村収（2001）。**地方分権改革と地方税**。東京：ぎょうせい。
- 東京都生活文化局都民協働部（2002）。**市民活動団体基礎調査報告書**。東京都生活文化局都民協働部（<http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp>）。
- パートナーシッププロジェクト（2004）。**市民と行政とが協働するための行動提案書**，パートナーシッププロジェクト（<http://www.mie-kita.gr.jp/mienet/PPRO/index.htm>； 検閲日期：2006/1/30）。
- 三重県（2005a）。**事業報告書から見る三重県の NPO 法人—事業報告書調査**，三重県（<http://www1.mienpo.net/npot/>； 検閲日期：2006/1/30）。
- 三重県（2005b）。「新しい時代の公」**推進調査報告書**，「新しい時代の公」推進調査委員会（<http://www.pref.mie.jp/KIKAKUK/HP/ooyake/index.htm>； 検閲日期：2006/1/30）。
- 神奈川県（2001）。**かながわボランティア活動推進基金 21 による施策の推進**（<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kenminsomu/npo/kyoudou-jigyou/21gaiyou.htm>； 検閲日期：2006/3/2）。
- 神奈川県（2001）。**かながわボランティア活動推進基金 21 条例**（平成 13 年神奈川県条例第 10 号）（<http://www.kvsc.pref.kanagawa.jp/kikin/21jourei.html>； 検閲日期：2006/3/2）。
- 神奈川県県民部県民総務課 NPO 協力推行室（2006）。**NPO 等との協働推進指針解説**（[http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kenminsomu/npo/kyoudou-jigyou/kyodosisin\\_kaisetsu.pdf#search='NPO%E7%AD%89%E3%81%A8%E3%81%AE%E5%8D%94%E5%83%8D%E6%8E%A8%E9%80%B2%E6%8C%87%E9%87%9D%20%E8%A7%A3%E8%AA%AC'](http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kenminsomu/npo/kyoudou-jigyou/kyodosisin_kaisetsu.pdf#search='NPO%E7%AD%89%E3%81%A8%E3%81%AE%E5%8D%94%E5%83%8D%E6%8E%A8%E9%80%B2%E6%8C%87%E9%87%9D%20%E8%A7%A3%E8%AA%AC')； 検閲日期：

2006/3/2)

神奈川県 (1998)。特定非營利活動促進法施行条例施行規則 (<http://homepage3.nifty.com/npolink/npoact/prefec/kanagawa.html>；檢閱日期：2006/3/2)。

神奈川県 (2001)。かながわボランティア活動推進基金 21 条例に規定する事業の実施に係る要綱 (<http://www.kvsc.pref.kanagawa.jp/kikin/youkou.html>；檢閱日期：2006/3/2)。

神奈川県 (2005)。「NPO 法人融資」(<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kinyu/yusi/npoyusi>；檢閱日期：2006/3/2)

「特定非營利活動促進法」，1998 年 3 月 25 日公布。

「特定非營利活動促進法」，2003 年 4 月 9 日改正。

## 二、中文文獻：

王順民 (1999)。非營利組織及其相關議題的討論—兼論台灣地區非營利組織的構造意義。**社區發展季刊**，第 85 期，頁 36-61。

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：智勝文化事業有限公司。

江明修、鄭勝分 (2002)。「非營利組織之協力關係」。收錄於江明修 (主編)，**非營利管理**，(頁 81-124)，台北：智勝文化事業有限公司

呂朝賢 (2002)。非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例。**台灣社會福利學刊**，第 2 期，頁 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：以嘉義地區為例。**社會科學學報 (空大)**，第 11 期，頁 143-187。

李柏諭 (2005)。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗。**公共行政學報**，第 16 期，頁 59-106。

林淑馨 (2004a)。民營化與第三部門：日本鐵路改革經驗的反思。**公共行政學報**，第 11 期，頁 109-142。

林淑馨 (2004b)。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。

林淑馨 (2005)。從政策的觀點探討日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例。**公共行政學報**，第 16 期，頁 1-33。

官有垣 (編) (2000)。**非營利組織與社會福利**。台北：亞太圖書公司。

- 許世雨（1995）。非營利組織與公共行政。中國行政，第 58 期，頁 61-85
- 吳宗憲（2002）。「非營利組織之策略管理」。收錄於江明修（主編），非營利管理（頁 221-248）。台北：智勝圖書公司。
- 顧忠華（1999）。公民結社的結構變遷—以台灣非營利組織的發展為例，台灣社會研究季刊，第 36 期，頁 123-145。
- 顧忠華（2000）。台灣非營利組織的公共性與自主性。台灣社會學研究，第 4 期，頁 145-189。
- 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。

### 三、英文文獻：

- Najam, A. (2000). The Four-C of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation? *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4): 375-376.
- Salamon, L. M. (1992). *America's nonprofit sector: a primer*. New York: Foundation Center.
- Young, D. R. (1999). Complementary, supplementary or adversarial? a theoretical and historical examination of nonprofit-government relations in the United States. In E. T. Boris and C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict* (pp. 31-67). Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Young, D. R. (2000). Iterative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 149-172.

### 四、網頁：

- 三重市民活動ボランティアセンター，（<http://www.mienpo.net/center/index.html>，檢閱日期：2006/1/30）

# Nonprofit Organization Policy by Local Government in Japan: A Case Study on Mie Prefecture and Kanagawa Prefecture

Shu-Hsin Lin \*

## Abstract

With people's more diversified demands in more recent years, public services offered by governmental agency can hardly meet people's expectation. Therefore, how to make good use of public characteristics of the nonprofit organizations to help make up for insufficiency and flaws existed in governmental agency turns out to be one critical issue pending for further discussion. On the other hand, however, in face of increasing number of nonprofit organizations accompanied by the circumstances of limited resources, governmental agency may achieve a goal of bringing functions of nonprofit organizations into full play through an establishment of administrative support systems such as relative laws and regulations, measures or systems.

By means of archival research and case observation, this essay aims to take nonprofit organization policy by local government in Japan as the research target centering on the analysis of the contents and concrete measures for nonprofit organization policy practiced by Mie Prefecture and Kanagawa Prefecture and the implications as well as delve into the references and experiences resulted from an enactment of relative policies or systems by

---

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

Taiwan's local governments. Findings indicate the significant meaning that nonprofit organization policy by Mie Prefecture and Kanagawa Prefecture represent the new ruling between local governments and nonprofit organizations, systematization and transparentization of partnership, and establishment of objective-oriented horizontal partnership. The illumination from Japanese experiences can come as a result that regional characteristics of nonprofit organization will assist local governments in expanding the scope of civic autonomy to meet local residents' demands and achieve the goal of building new public circle of regional regeneration.

**Keywords:** nonprofit organization, nonprofit organization policy, local government, partnership, governance, Japan