

日本公私協力推動經驗之研究： 北海道與志木市的個案分析*

林淑馨**

《摘要》

公私協力泛指公部門與私部門共同處理事務之情形。隨著公私部門關係的改變，由陌生到競爭合作，甚至於政府主動尋求私部門的協力參與，在在都象徵著公部門不再只是強調公平性原則，也開始注重公共服務的水準與民眾的滿意度。本文的研究主旨是希望藉由相關理論的整理回顧，來瞭解日本公私協力的概念與類型，以及推動背景與實際情形。而為了避免流於抽象概念之討論，作者以北海道與志木市為例，期望藉由實際個案的觀察，深入瞭解日本公私協力的成效與特殊性。

研究結果發現，日本地方自治體傾向以「公私協力型」作為地方政府改革後的行政運作模式。為了保障區域公共性，日本公私協力傾向採用「狹義」的概念，強調「責任義務」，並以明文化與法制化作為協力之基礎，將協力的範圍從「中間領域」擴展到「公共領域」。雖然 PFI 為目前較受歡迎之新的協力方式，但卻也因如此，影響多元行為者參與目標之達

投稿日期：97年7月23日；接受刊登日期：97年12月16日。

* 本文初稿曾經發表於2008年5月23-24日東海大學行政管理暨政策學系所辦的「TASPAA 夥伴關係與永續發展國際研討會」，作者感謝台北大學公共行政暨政策學系羅清俊教授的評論，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。

** 國立台北大學公共行政暨政策學系副教授，e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw。

成。

[關鍵詞]：公私協力、北海道、志木市、非營利組織、民間財務啟動

壹、前言

20 世紀末，世界主要經濟發展國皆面臨「雙重困境」(catch-22)，即政府財政危機日益惡化，但民眾需求卻日益增多，因此各國政府無不致力於政府再造工程，希望以「師法民間」精神改善政府績效(江明修、鄭勝分，2002：81)。長期以來，政府在公共服務的提供上具有獨占性，政府留給民眾的是「不能立即因應問題及有效處理公共事務」的刻板印象。然而，反觀企業，由於在其所生產或販賣的同類商品或服務中有相近的顧客群，所以有高度彼此競爭特質。企業如欲在該環境中求得生存，除了要能迅速因應環境的變遷外，還需能充分掌握所處環境未來的脈動(吳英明，2000：586-587)。也因此，若能引進民間部門的特性，使其能協助政府共同來提供公共服務，或許能改善政府部門僵化的行政效率，因應民眾的需求。

公私協力(Public Private Partnership, PPP)泛指公部門與私部門共同處理事務之情形(詹鎮榮，2003：10)。隨著公私部門關係的改變，由陌生到競爭合作，甚至於政府主動尋求私部門的協力參與，在在都象徵著公部門不再只是強調公平性原則，也開始注重公共服務的水準與民眾的滿意度(吳英明，1996：15)。所以，公私協力所代表之意涵，早已經超越了單純的公部門與私部門共同從事某項事務的概念，還象徵著新的社會經營價值觀之建立。以我國而言，近年來，公共服務的供給效率普遍不彰，加上受到民主政治與經濟快速發展的影響，民眾參與公共事務的意識越來越高，對生活品質和公共服務水準的要求也日益提升。傳統以公部門為主所提供之服務已難以滿足民眾之需求，面對如此多元的需求，政府如何透過合理的社會資源管理以滿足民眾，乃成爲一個迫切需要解決的課題。

事實上，鄰國的日本也與我國面臨著同樣的困境。長期以來，日本政府在公共事務處理過程中，一直扮演著主導性的重要角色。然而，隨著民眾需求的日益多元化，該國日後公共服務的輸出方式與相關公共政策的制定逐漸產生改變，傳統以「中央」爲主的政策決策模式或服務供給，陸續加入「地方」、「民間企業」、

「非營利組織」、「志願團體」等多元行為者，除了用以提升公共服務的效率和品質外，還能增加公共政策或公共服務輸送的正當性（林淑馨，2007a：76）。若整理相關文獻資料發現，日本在公私協力的方式相當多樣，除了尋求企業部門的協力外，還與第三部門、非營利組織¹或志願組織等多元團體合作。究竟日本公私協力的制度設計與操作方式有何特殊性？尤其是財政普遍困窘的地方政府究竟有何誘因使私部門願意與之協力？而其成效與所可能面臨之困境又為何？這些都是本文所欲深入探討之課題。

基於上述之問題意識，為能明確把握日本公私協力所代表之概念，在本文中作者首先介紹日本公私協力的發展背景，用以瞭解該國推動公私協力之目的；其次，整理公私協力的相關論述，用以界定日本協力之定義、基本類型與範圍；再者，則以北海道和志木市為個案，來瞭解這兩個地方自治體所採行的公私協力方式，分析成效與問題，進而討論個案所代表之意涵；最後，總結上述並嘗試提出日本公私協力之特徵，以及對我國所帶來之啓示，以作為本文之結語。

貳、日本公私協力之發展背景

一、遠因：全球化、區域化與資訊化

（一）全球化與區域化

隨著民主化和全球化的發展，以國家為單位的世界觀逐漸受到挑戰。傳統國際化的結構下是以國家作為發展基礎，然時至今日，世界各國的經濟或社會活動，皆早已超出以國家為單位的組織架構（宮協淳，2005：15）。隨著全球化現象的不斷發展，人類相互依存關係的加強，世界被壓縮成單一的地球村，傳統國家的內政與外交之界線也日趨模糊，同時主權國家解決衝突的能力亦日益減弱。又因全球化影響力的快速蔓延，更顯現出傳統國際政治結構和國際思維架構的侷限，理解建立新的合作與協調模式的必要性與可能性（陳俊宏，2000：2-3；林淑馨，2007b：

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」，而後者乃是指「不以營利為目的之私人且自主性的組織」。

78)。之所以會產生如世的改變，主要是以國家為中心所提出的環保、財經等相關政策，由於過度強調一致性，無法充分滿足區域居民的需求，而降低政策的有效性。因此，全球與國家、中央與地方之間的關係有重新再建構之必要。

此外，受到全球化的影響，在國內中央政府的層次，除了水平府際關係改變外，中央政府和地方政府之間的垂直府際關係也展開變化（高永光，2007：1）。過去國家或政府是「由上而下」管理民間社會，但到了 20 世紀末，轉由政府或公共實體制訂政策規範，由企業、非營利組織或第三部門加以執行。也因之，傳統公共服務的供給打破過去僅能交由國家或中央單方提供的思考模式，逐漸移轉到地方政府、企業或非營利組織等多元行為者手中，而如是的轉變也意味著一種強調無界限之新的公共服務供給機制正在建構之中。

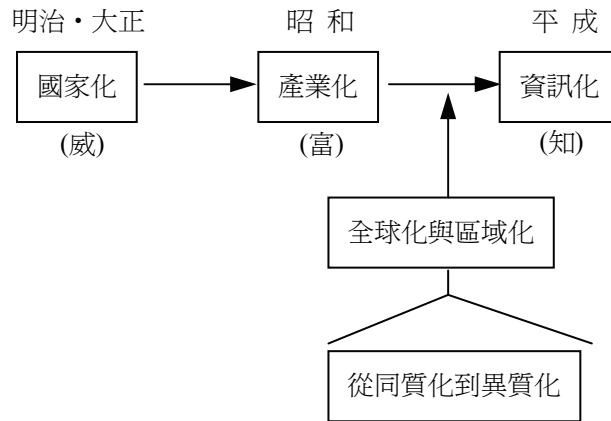
相較於全球化浪潮是以強調市場性和效率性為主軸，試圖對於所擁有的資源進行同質化，卻忽視區域的特性與競爭力的重要。因此，為保障地方安定與自主性的存續，各區域應基於所擁有資源的異質性而從事適合本身的經濟社會活動，亦即區域化的論述逐漸崛起（宮脇淳，2005：16）。基於此，為了因應區域資源的差異性與特殊性，中央政府不得不主動求變，將國家或中央的權限或財源移轉到區域或地方，期望藉由權限的移轉，使地方政府能迅速回應民眾的需求，以彌補政府龐大官僚體制所引起之不健全機能（牛山久仁彥，2002），同時進行地方政府改革與分權化，並導入契約外包與民間委託的作法，因而提高民間部門參與公共事務的機會，賦予公私協力發展的空間。

綜觀上述，在全球化與區域化的背景下，戰後日本的「國土均衡發展」政策被認為有重新檢討的必要。因為當初國土均衡發展政策制訂的目的是為了改善整體日本的生活水準，雖然該政策的實施獲得了高度的評價，但以國家為中心所制訂的統一性政策或從事的基礎設備興建，因僅能以單一方式來推動，無法因應各個地區資源的差異性，被批評為無視區域的特性與降低區域的競爭力、自主性（宮脇淳，2005：16）。因此，強調尊重區域特色並鼓勵不同資源組合，同時引進民間企業、非營利組織、志願團體或民眾等政府之外廣泛行為者參與地方公共事務或公共服務供給，不但帶來日本經濟社會的改變，也成為影響日後該國公私協力發展的遠因。

（二）資訊化

造成日本社會經濟結構變化的另一項重要因素是資訊化社會的到來。隨著全球化與區域價值的重視，資訊化社會的重要性也與日俱增。如圖一所示，日本社會結構的演進約可以分為三個時期：第一階段是指 19 世紀末到 20 世紀中期以前，主要

是以「威」為中心，強調發展軍事力量的「國家化」時期，富國強兵可視為是當時代表性的概念。第二階段乃是 20 世紀中期以後到該世紀末，主要發展是以「富」為中心的「產業化」時期。在該時期，民主國家的形成與經濟發展為其主軸，國家仍是該時期權威的中心，國際化的推動也是以國家作為基礎。第三階段是指 21 世紀之後，以全球化和區域化為背景所展開，以「知」為發展目的的「資訊化」時期。在這個時期，受到資訊化的影響，雖然全球化與區域化同時進行，卻意味著從產業化時期過渡到資訊化時期，社會資源運用模式的改變。申言之，產業化時期的資源運用主要著重於以國家為基礎的同質化資源，以中央集權型行政或標準化、規格化為典型，屬於權威式的資源運用。但資訊化時期則強調資源未必一定要標準化、規格化，只要取得市場的認同與支持即可，亦即尊重區域特性與資源的異質性，社會資源的運作能因地制宜，而產生資源的最大效用。在此情況下，地方政府因具有基層行政的特性，比中央政府更需透過更多民眾或民間團體參與來完成各項政策任務，而達到社會資源有效運用的目的，間接促成日後公私協力的發展。



圖一 社會變化的結構圖

資料來源：PPP が地域を変えるアウトソーシングを超えて-官民協働の進化形（17 頁），宮脇淳，2005，東京：ぎょうせい。

二、近因：地方政府改革與新制度、新概念的形

（一）地方政府的改革

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）。特別是

在二次大戰以後，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，中央集權被視為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，地方政府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。然而，隨著少子高齡化的人口結構改變與社會資本的累積，民眾的價值觀與需求日漸產生變化。因之，以中央集權方式所制訂統一政策無法滿足民眾多樣化、個性化的要求，呈現出不符效率且耗費較多成本的弊病。所以，為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，嘗試以委託外包或補助金方式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（林淑馨，2007a：85-86、2007c：266）。

（二）指定管理者制度的實施

2003年9月2日，日本根據「改正地方自治法部分法律」（2003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」。基本上，「指定管理者制度」與「管理委託制度」最大的差異在於：「指定管理者制度」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），有關指定管理者的選定範圍並未有特別的制限，其是經由議會決議而指定（成田賴明，2005：70）。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」。所以，該制度制訂的重要意涵乃是意味著民間參與機會的增加，使有資格成為公共設施的管理對象者，較從前的「管理委託制度」擴大（三野靖，2005：14-25；金川幸司，2006：12；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」並未有特別的制限，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。

（三）新「公共」概念的形成

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，但從 1997 年 12 月所公佈的「行政改革會議最終報告」（以下簡稱為「最終報告」）似乎可以察覺該國政府對於「公共性」的認定正在改變中。因為「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」。² 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。

此外，隨著地方政府改革、解除管制等制度改革的推動，以「自我決定、自我負責」作為地方區域活動的基礎原理正日益增強。再加上全球化、區域化與資訊化所帶來的社會經濟改變，以公民社會為主體的個性化區域發展模式逐漸取代了傳統 20 世紀由政府所主導的全國單一性區域模式，如何活化各區域既有的資源，則成為區域社會今後發展的重要課題（吉田民雄、杉山知子、橫山惠子，2006：5-6、8-9）。

關於上述，內閣府於平成十六年出版（2004 年）的『國民生活白皮書』中所提到的「尋找通往新的公共之路」，應可以提供另一種思考途徑。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』則可以稱之為新的『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）。換言之，在日本，中央集權時代由政府所主導並定義的「公共」觀念因未必符合區域民眾的多樣需求，國家公共性概念因而開始動搖，並遭受到高度質疑。

所謂「公共」泛指居住在區域的民眾所共同擁有的事務。在新的公共的概念下，區域性的問題由區域民眾自行解決，用以實現個性化區域社會，拓展新的區域活力。在此情況下，多樣的社會活動行為者逐漸建構區域社會的治理模式。伴隨公

² 全文請參照「行政改革會議最終報告 平成 9 年 12 月 3 日」，詳見首相官邸網站：<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>。

民社會的活化，擺脫過去由政府制訂單一公共空間的觀念，藉由民間企業、非營利組織與民眾等多樣的外部行為者的加入，共同設計並創造複雜卻個性化的公共空間，以因應區域的多元需求，作為解決分權型社會區域活力再生之關鍵（吉田民雄等人，2006：10-12）。因之，新的公共乃是由區域的民眾根據己身之需求所創造出的。

參、日本公私協力的相關論述

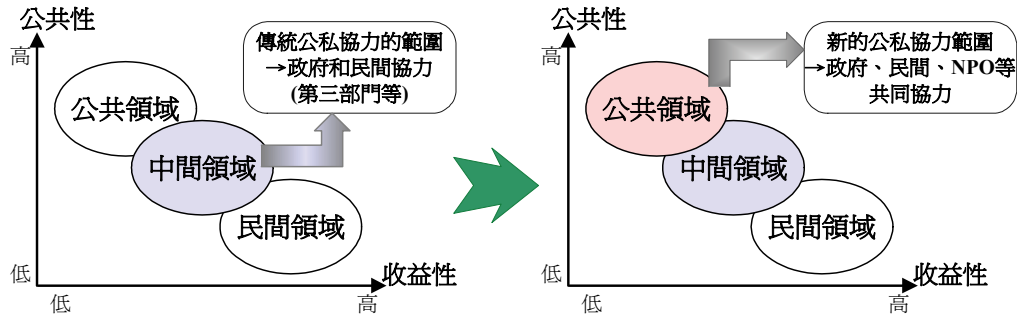
一、日本公私協力的範圍與定義

（一）協力範圍的移轉

由於社會經濟全球化的進展與區域價值的改變，以及中央與地方財政狀況的日益艱困和民眾需求的多樣化，如何提供最有效之公共服務則成為公部門所面臨之課題。因此，相較於傳統社會資本整備或行政服務是由公部門提供的作法，一種以「金錢的價值審計」（Value For Money, VFM）為基礎的思考模式（亦即如何將有限財源有效使用以發揮最大效果），則成為公部門在從事公共建設或提供服務時的重要考量基礎。此時，公部門如能與民間部門或非營利組織合作被認為是可以考慮嘗試的一項途徑（日本政策投資銀行，2002：2；林淑馨，2005：12）。

根據資料顯示，截至目前為止，日本各地在進行公共服務供給或基礎設施興建時，都由政府主導具有高度公共性的公共領域（如社會資本整備、行政服務提供等）。另一方面，在收益性高且公共性低的領域，其相關業務則交由民間部門主導。至於位在公共領域與民間領域之間的中間領域，亦即同時具有公共性和收益性之共同領域，則由政府部門和民間部門共同出資所組成的第三部門作為事業主體來進行服務的供給，此乃傳統日本公私協力的作法（參考圖二：左圖）。

然而，由於公部門與私部門在權責劃分上的不明確，以及公私協力的實施結果容易使得原本收益性較強的領域由於政府的介入而降低獲利，甚至原來收益性就較低的公共領域，也因之無法發揮該領域之特性，致使傳統公私協力的作法在目標的達成上受到相當的限制。



圖二 日本公私協力的範圍移轉圖

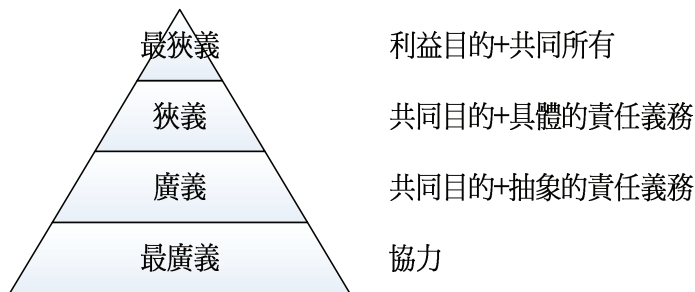
資料來源：“公民パートナーシップの展開～北海道と中心とする PPP 導入の現状と課題～”，日本政策投資銀行，2002，<http://www.dbj.go.jp/hokkaido/report/0204PPP/0204PPP.pdf#search='公民パートナーシップの展開'>。

基於上述，一種以 PFI（Private Finance Initiative 的縮寫，意指「民間資金主導公共建設」，也有譯為「民間財務啓動」）為中心之新型態的公私協力模式逐漸取代傳統的公私協力模式。如圖二所示，若比較兩者之差異發現，日本傳統公私協力的範圍侷限於中間領域，而新的公私協力範圍則較以前擴張，除了中間領域之外，還拓展到公共性較強，但收益性較低的公共領域。此種變化除了意味公共服務供給範圍的擴展外，還代表政府部門對於公共性保障的認知已經有了很大的轉變，願意開放公共性強的領域讓民間業者或非營利組織，甚至地方居民等多元行動主體加入，並與之共同協力的實質意涵。

（二）協力的定義

關於協力一詞，在日本並未有一明確的共同定義。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且較完整，受到廣泛的引用，作者試援引並說明如下：如圖三所示，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，前者是指為了某種共同目的，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，而不特別強調彼此所需擔負的責任與義務。至於「最狹義」的協力，是指雙方為了直接的利益目的，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，是指協力雙方強調互利與共有，在此基礎上，中途如有關係上的變更，還需得到組織成員的同意。



圖三 協力的概念圖

資料來源：新しい公共と自治体（42頁），松下啓一，2002，東京：信山社。

針對此一概念，學者宮脇淳（2003：189；2005：10）認為：「所謂協力是基於一個以上明確的目的或價值基準，由兩個以上的個人或組織有意識地展開協調活動，而減少組織成員間矛盾之產生的一種型態」。他指出，公私協力是一種將截至目前為止由公部門所獨占之領域開放給民間企業或區域居民的作法，用以實現公部門扁平化與私部門活化之目標，同時也可以藉由和區域居民的合夥達到新的社區再造。因此，公私協力並非單純的「由公轉私」，也不僅是基於節約成本的考量，而是將公部門與私部門兩者間所擁有之不同資源予以組合，重而建構新的活動領域之作法，除了可以擴大私部門的收益或活動領域，並提升公共服務的品質或改善行政效率外，還可以創造區域性的新網絡。

另一方面，2006年日本總務省所公佈的「地方自治體與非營利組織等協力促進調查」報告書中賦予「協力」清楚的定義，認為所謂協力是指「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，為了達成共同之目的而從事的互助活動，並經由此活動，達到加乘效果或提升居民的自治力」（總務省，2006：7）。

綜上所述得知，無論是松下啓一、宮脇淳或是日本政府所定義之協力概念，皆

強調「目的共有」與「共同參與」之重要。此外，「責任義務」、「對等關係」與「相互尊重」等也是定義協力概念時經常被提及之要素。

二、日本公私協力的基本類型

關於協力的類型，國內學者多引用 Girdon、Kramer、Salamon（1992）所提出之關係模式來加以說明。³ 由於國內對於該模式之介紹者眾，且本文是以日本的公私協力作為研究主題，因此，有關 Girdon 等人（1992）所提出之論點，在此省略，不多加贅述。⁴ 而將焦點置於日本學者所提出之有關協力的分類。茲分別整理說明如下：

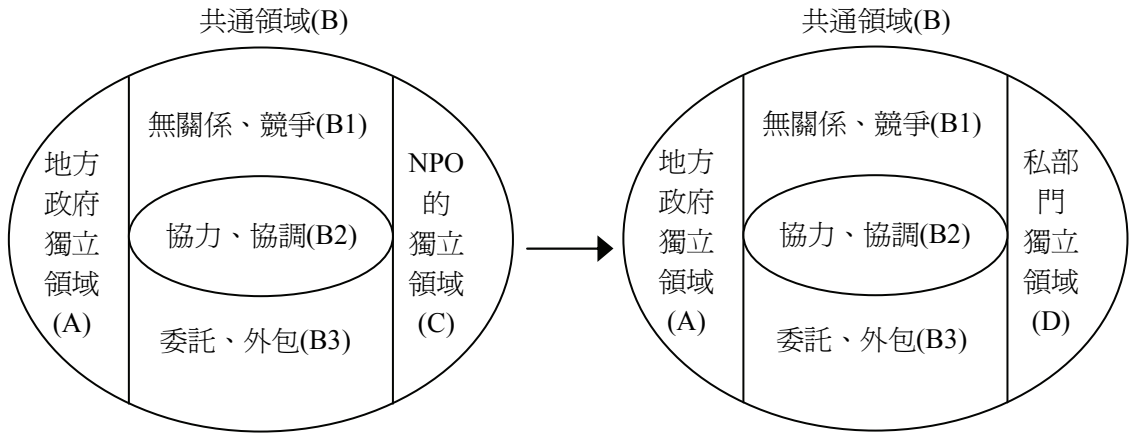
（一）松下啟一的分類

關於協力的類型，松下啟一（2002：38）曾以下圖四來解釋日本地方政府與非營利組織的關係。如圖四所示，「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；⁵ 其中，B2 所代表的是「雙方以對等方式進行協力」，雖較符合本文所指稱之協力概念，但因強調「對等」，一般被認為過於理想，現實上較不容易達成。因此，現階段仍以 B3 的「接受政府之委託而從事活動」的作法在日本最為常見。此外，若將「C」的「非營利組織」部分以「私部門」（D）來代換，似乎也可以用來說明地方政府與私部門之間的協力關係；亦即地方政府與私部門除了各自獨立的領域外，在共通領域部份，除了有競爭關係（B1）外，也可能產生協力（B2）或委託、外包（B3）的關係。

³ 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「政府主導模式」、「雙元模式」、「協力模式」與「非營利組織主導模式」等四種關係模式（Girdon et al., 1992: 18）。

⁴ 有關論述請參閱林淑馨（2007a：80）。

⁵ 「B」的部份還可以根據雙方互動程度再區分為（1）雙方雖各自從事活動，但實際上會有競爭情況發生（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）。



圖四 地方政府與私部門的協力關係

資料來源：修正自新しい公共と自治体（37頁），松下啓一，2002，東京：信山社。

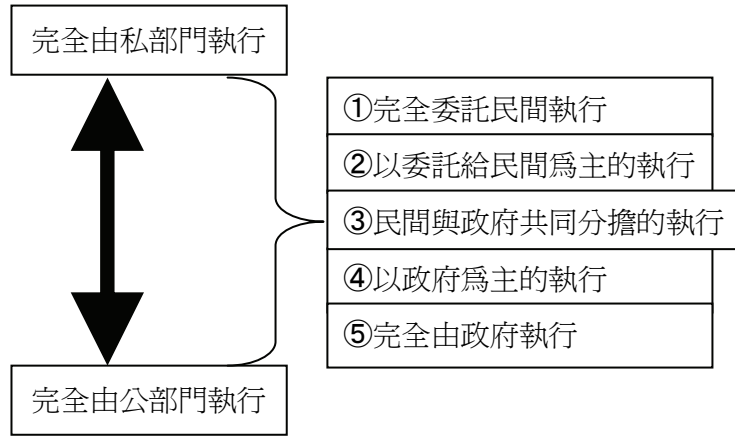
（二）山岡義典的分類

另一學者山岡義典（2005）也是以非營利組織作為地方政府協力的對象，來闡述兩者間的協力關係。他指出，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：以政府為主、政府與非營利組織共同作主，或是以非營利組織為主的三種情況。非營利組織與政府平時有各自活動的領域，中間則為兩者共同活動之領域，可依其主體的不同，分為以非營利組織為主，政府為輔之「補助、助成」型態，或是以政府為主，非營利組織為輔的「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。

（三）宮脇淳的分類

如圖五所示，關於公共服務的供給，日本學者宮脇淳（2003：183-185）認為可以分為「完全委託民間執行」、「以委託民間為主的執行」、「由民間與政府共同分擔」、「以政府為主的執行」與「完全由政府執行」等五種型態。而除了「完全委託民間執行」與「完全由政府執行」外，其餘的三種作法皆可以視為是協力的型態。唯有不同的是，在協力過程中，執行主體的差異性有所不同：有的以民間為執行主體（如看護服務），有的則以政府為執行主體，或是由民間與政府共同承擔

執行業務（如公共設施的營運）。



圖五 公共服務提供的基本類型

資料來源：公共經營論（183 頁），宮脇淳，2003，東京：PHP 研究所。

另外，宮脇淳根據組織的活動模式將其整理為「協力型」（type of partnership）、「垂直控制型」（type of vertical control）與「市場型」（type of market）等三種；其中，「協力型」（type of partnership）則又可以根據設施興建主體與經營主體之不同，而再細分為「公設民營」⁶、「民設公營」⁷、「業務委託」、「PFI」⁸、「公有土地活用」、「一體整備」⁹與「職能分擔」等多種類

⁶ 公設民營是指由政府興建設施而郊遊民間經營，根據成本負擔可以分為委託費用方式、使用費方式、借貸方式以及讓渡方式。

⁷ 民設公營是指將設施的興建委託給民間，而由政府負責營運。根據設施的使用型態可以分為讓渡方式、借貸方式與 DB 方式（將設施的設計、興建完全委託給民間，而政府擁有所有權）。

⁸ PFI 可以分為合資型、自主型與購買服務型三種。所謂合資型（joint venture）是指民間業者雖根據使用者所支付的費用來回收投資成本，但因無法完全達到自負盈虧的目標，公部門基於公益的觀點以補貼的方式對其進行財政支援。所謂自主型（financially free-standing projects）係指私部門在得到公部門的事業許可後，在一定的期間內自行籌措資金，計畫、興建與經營公共建設或基礎設施，並藉由向使用者收取費用來回收該事業的建設或營運成本。購買服務型（services sold to public sector）主要是希望在公部門提出公共服務的內涵與標準後，私部門則自行籌措資金，計畫、興建與經營公共建設，再由公部門以對價的方式，購買符合要求的服務，舉凡學校、醫院、監獄或政府的行政大樓等的興建皆是以此種模式來運作（林淑馨，2005：13）。

⁹ 所謂一體整備是指政府和民間共同興建設施且共有的方式。

型，顯示協力概念在日本並非停留在抽象的理論階段，而已經成爲實際的操作方式而廣爲活用。

(四) 小結

總結以上所述得知，日本學者根據「目的」與「責任的抽象或具體」賦予協力較明確的定義，也因之日本公私協力概念以「目的共有」與「責任義務」兩項要素作爲廣狹兩義區分的標準。至於協力的基本類型雖會因學者的分類而有所差異，但若仔細觀察則發現三人的分類其實大同小異，都是在公部門與私部門之間，根據活動主體之不同或是公共性的強弱而選擇出較合適的協力模式來運作。

如比較日本公私協力所採用的方式發現，傳統公私協力是在「中間領域」以公設民營、PFI（合資型與自主型）、公私共同出資（第三部門）與公有地活用等四種方式進行協力。而新的公私協力領域則是除了傳統的「中間領域」之外，再將協力範圍擴大到「公共領域」，並加入民間業務委託、民設公營，以及 PFI（購買服務型）等方式來進行協力。因之，日本公私協力的概念除了強調「目的共有」與「責任義務」外，由於其所涵蓋的領域已經從「中間領域」擴充到「公共領域」，顯示傳統被認爲是公共性較強的領域應由公部門單獨負責的思考模式已經出現轉變，藉由公私協力的方式，私部門也得以進入過去不被允許的公共領域。此外，隨著協力範圍的擴張，也直接影響協力方式的改變，如傳統的公設民營、PFI（合資型與自主型）等，主要仍是在「公部門主導」的思維模式下從事協力工作的推動，政府或許給予民間團體部份補助金，卻因而容易限制民間團體的自主性，而影響民間團體的協力意願。反觀新的協力方式，如民間業務委託、民設公營與 PFI（購買服務型）等，雖然民間團體多需自負盈虧，但卻給予民間團體較大的營運權限。

三、日本地方自治體推動公私協力的現況與困境

90 年代後期以來，受到政府財政困難的影響，日本改變過去在中央集權的體制下，所強調的「大有爲」政府之重要，開始體認民間團體或非營利組織所能發揮的功能與存在之意義，並正視地方自治體與民間團體協力所可能產生的加乘效果。因此，隨著地方政府改革的實施與指定管理者制度的建立，更強化地方自治體與民間團體互動之基礎。

根據明治大學於 2004 年爲了瞭解全國地方政府與非營利組織協力所做的問卷

調查顯示，¹⁰ 近年來日本地方自治體所推動的公私協力現況約可以整理如下（明治大學經營學研究所，2005）：

第一、受到協力法制化的影響，絕大多數的地方自治體都有協力的經驗。調查結果顯示，有八成以上的地方自治體與非營利組織有過合作的經驗。有四成五是在 2000 年以後才逐漸與非營利組織展開協力，其中又以 2000 年為最多，2003 年居次。如分析其背後的原因發現，受到 1998 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，導致有較多的地方自治體在經過一年的準備後於 2000 年開始嘗試與非營利組織協力。另外，2003 年由於指定管理者制度的實施，也是促使地方自治體與非營利組織協力的一項重要契機。

第二、「保健、醫療、福利」與「環境保護」為協力最多之領域。根據調查顯示，地方自治體與非營利組織協力的領域相當廣泛，其中又以「保健、醫療、福利」與「環境保護」兩個領域為最多，高達協力事業的半數，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。

然而，即便受到現實環境的影響，多數地方自治體皆有與非營利組織協力之經驗，但實際上，受限於地方自治體的人力與財力之不足，其協力事業發展面臨下列幾項困境：

第一、促進協力的法制環境建構不足。雖然中央政府方面積極建構協力的基本法與制度，但根據調查顯示，目前僅有五分之一的地方自治體完成協力法規環境的建置。而多數地方自治體不是尚未完成協力的法制化，就是還停留在討論階段。因此，如要提升協力的成效，需先建構協力的法制化環境，所以，法規的制訂與法規環境整備為目前日本地方自治體在推動協力時所必須面臨之重要課題。

第二、加強對非營利組織或民間團體等協力對象的認知。調查結果發現，對於未能與非營利組織從事協力的原因，有半數的地方自治體指出，是因為對於協力對象瞭解不夠、資訊不足所致。因此，加強地方自治體對於協力對象的瞭解，是促使雙方能達成更好協力成果之首要條件。

總結上述，作者在本節中整理日本公私協力的範圍、定義與分類，討論協力範

¹⁰ 該項調查是日本明治大學經營學研究所於 2004 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 個自治體為發放對象，回收的有效問卷為 378 份，回收率 51.4%（中島智人，2006：96）。

圍移轉所代表之意涵，並於本小節最後，概述日本地方自治體公私協力的推動現況與面臨之困境，以作為後續討論之基礎。在第肆小節中，作者期望藉由實際的個案觀察，深入分析日本地方自治體在推動協力事業時所採用的協力範圍、概念，以及方式，並探討其所產生之影響與成效。

肆、北海道和志木市之協力個案分析

在本小節中，作者欲以北海道和志木市為個案，來整理分析這兩個地方自治體實施公私協力的背景、現況與成效。之所以選擇北海道和志木市，主要的原因在於即使在日本，以北海道為例來探討其公私協力之相關研究幾乎沒有，但因北海道受到其地形與產業經濟的影響，與日本其他大都市有相當程度的差異，所以在實施公私協力時應有其特殊性，值得觀察與分析；至於志木市雖為規模小的地方自治體，然因該市首創「行政合夥制度」，且台灣目前也尚未有相關制度，因此作者認為有必要對於該制度內容與實施成效予以進一步探討。以下分別論述之：

一、北海道個案

北海道位於日本最北方，總面積約有 83,455.33 平方公里，占日本整體國土面積的 22%，但總人口約有 563 萬 2,133 人，僅占日本總人口的 4.4%。整體來看，北海道屬於地廣人稀的區域，平均每平方公里人口僅有 67 人。

（一）2001 年以前的協力事業推展概況

如上所述，北海道為一地廣人稀的區域。尤其受到近來急速少子高齡化的影響，中央或道、市町村的財政狀況逐漸出現危機。為了創造有活力且得以安心居住的生活環境，改變傳統中央集權型的結構，實現「將區域的事情交由區域居民自行決定之區域主權型社會」被認為是有必要且重要的，因而給予地方自治體以及民間部門、非營利組織或第三部門發展之機會。

為了深入瞭解北海道推動公私協力的狀況與成效，本文以日本政策投資銀行於 2001 年 7 月以北海道內 212 個市町村所做的公私協力現況問卷調查¹¹ 為基礎，並

¹¹ 該問卷調查以 212 個市町村為問卷發放對象，有 195 個市町村予以回覆，回收率 92.0%；其中，市有 34 個（100%），町村 161 個（90.4%）。

輔以相關資料來進行分析。由於日本以北海道為對象而進行問卷調查的研究不多，此次調查乃是近年來規模最大且較完整者，故作者援引該調查結果的部分內容，用以觀察並說明北海道公私協力的實施情況，同時參考相關之法制內容，以歸納其特徵。

1. 協力現況與作法

根據問卷調查結果顯示，目前北海道藉由與民間企業合作而共同從事有關社會資本整備計畫或提供行政服務之市町村共有 91 個，其中，市層級幾乎都有與民間部門協力的經驗（如 34 個市中僅有 1 個沒有此經驗），但相形之下，町村層級與民間部門協力的經驗則明顯較少，僅占整體的三分之一。其協力的相關作法如下：

(1) 「出資」為主要的協力方式。問卷調查結果發現，北海道內各地方自治體與民間部門協力的實際作法以「出資」為最多，高達 75.8%，且有四分之三的市町村是以第三部門來作為推動協力的模式。其他如「公設民營」（49.5%）、「民間委託」（30.8%）、「土地等的借貸」（24.2%）與「職員派遣」（22.0%）等也都是北海道各地方自治體所經常採用的協力方式。

(2) 「觀光、娛樂」為主要的協力領域。北海道各地方自治體與民間部門進行協力的事業領域，則以「觀光、娛樂」領域為最多，高達 68.1%，「醫療、福祉」領域雖然名列第二，但僅有 31.9%，與「觀光、娛樂」領域相差甚遠。其餘依次為「都市開發」（28.6%）、「教育、文化」（24.2%）、「環境、能源」（23.1%）與「交通、運輸」（22.0%）。

如再仔細觀察發現，在與民間部門協力最多的「觀光、娛樂」領域中，各地方自治體多以「出資」方式來進行，其次則為「公設民營」與「職員派遣」。第二位的「醫療、福祉」領域則以採用「公設民營」、「行政服務的民間委託」和「土地或建物無償或低費用的借貸」等方式居多。至於「都市開發」領域則多採用「出資」、「公設民營」與「職員派遣」等方式。

(3) 民間企業為主要協力對象。關於北海道各地方自治體的協力對象，除了民間企業之外還有非營利組織等團體。但調查結果卻發現，市町村較常與民間企業合作（有 91 個），而曾與非營利組織有合作經驗者僅有 6 個，顯示北海道各地方自治體仍不習慣非營利組織協力，雙方關係的拓展仍有很大的空間。另外，少數曾經以非營利組織為協力對象之協力領域多集中在「教育、文化」，其他則是「環境、能源」與「醫療、福祉」領域。至於協力模式，乃是以「行政服務的民間委託」為主。

2. 協力事業的未來發展

調查結果發現，今後欲與民間團體進行協力之市町村約有 12 個，占 6.2%，而考慮與民間團體協力之市町村則有 47 個，高達 68.7%，將近占有七成，顯示北海道地方自治體在公私協力方面仍有發展的空間。另外，若根據經驗有無而將地方自治團體區分為有協力經驗與無協力經驗者，則可以發現，在有協力經驗的市町村中，約有五成計畫進行協力。然相形之下，無協力經驗的市町村中，則僅有一成的市町村有意願考慮實施協力制度。又，相對於三分之二市層級的地方自治體有計畫與民間團體進行協力，村町中僅有二成左右有此意願或打算。此結果意味規模較小的自治體（村町）可能在協力對象或是資訊獲得方面較規模大的自治體（市）困難，以致於降低協力事業的推動。

若針對今後在與民間團體協力之際所欲採用之協力方式，有四成表示考慮以「PFI」的方式進行，其次則有近三成（28.8%）打算以「公設民營」或「行政服務的民間委託」（25.4%）來進行。至於截至目前為止使用最多的第三部門「出資」方式則從過去的 75.8% 銳減成 13.6%，「公設民營」部分則是從 49.5% 降至 28.8%，而「職員派遣」也從 22.0% 減少為 1.7%。相形之下，「PFI」方式卻有高達 40.7% 的自治體考慮採用，顯示「PFI」已成為北海道地方自治體最受歡迎的公私協力方式。

3. 成效與困境

調查結果發現，北海道推動公私協力所帶來的成效，以「藉由營運的效率化來減輕財政支出的負擔」為最多，占 80.5%，其次則是「活用政府部門所缺乏的民間專門技術」，占 68.7%，第三則是「可以彈性經營，回應居民多樣化的需求」，占 50.3%，其他則包含「服務的改善」（33.8%）與「民間企業的養成」（26.3%）。換言之，「減輕財政負擔」仍是北海道地方自治體推動公私協力的最主要因素。

然而，公私協力也非為萬靈丹，其在北海道實施所產生的困境以「缺乏協力的民間企業」為最多，高達 53.8%，其他依次是「難以保障事業的企業性」（50.8%），「職能、責任與成本負擔不明確」（48.7%），顯示如果公私協力要能順利推動，給予民間部門誘因以提高參與的意願是相當重要的。

（二）2001 年以後的協力事業推展

受到 2000 年「地方分權概括法」的制訂，以及 2003 年「指定管理者制度」實施的影響，北海道為鼓勵民間部門積極參與協力事業，自 2000 年到 2003 年陸續制

訂促進民眾參與協力的相關條例，落實協力的法制化；如 2001 年的「北海道市民活動促進條例」、2003 年的「北海道促進協力基本方針」與「推動 NPO 業務委託方針」，以及 2005 年的「協力評估實施綱要」等。而各地方自治體在此基礎上，可以另行制訂相關施行條例或制度，以利於協力事業的推行，如北海道芽室町訂定「公共服務合夥制度」。如表一所示，從 2003 年度到 2005 年度，北海道所進行的公私協力件數呈逐年增加的趨勢，但 2006 年度卻有些微的減少。若再仔細分析其協力的方式，則可以發現，2003 年度之後的協力模式以「委託」方式為最多，「事業合夥」居次。

表一 北海道的公私協力模式與件數（2003-2006 年度）

| 年 度 | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 合計 |
|------------------|--------|------|------|------|------|-----|
| 協 力 模 式 | 共同舉辦活動 | 3 | 10 | 11 | 11 | 35 |
| | 事業合夥 | 26 | 28 | 29 | 31 | 114 |
| | 政策提言 | 2 | 1 | 2 | 1 | 6 |
| | 委員會 | 14 | 17 | 20 | 13 | 64 |
| | 委託 | 25 | 41 | 44 | 28 | 138 |
| | 補助金 | 26 | 21 | 22 | 29 | 98 |
| 合 計 | | 96 | 118 | 128 | 113 | 455 |

資料來源：“市民と行政の協働に関する取組状況について”，北海道，2007，

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/sbs/kyoudou/toukei/torikumi.htm>。

然而值得注意的是，根據 2007 年 9 月北海道針對地方自治體與非營利組織的現況，對其下 180 個市町村所做的問卷調查顯示，¹² 雖然有 36% 的地方自治體曾有與非營利組織進行協力的經驗，但卻僅有 21% 的市町村（其中市有 40%，町村有 16%）有制定協力條例。此結果顯示，北海道地方自治體與非營利組織的協力雖有明顯增加的趨勢，但仍有努力的空間。另外，雖然北海道積極制定相關協力法規，以作為地方自治體推動協力的基礎，但各地方自治體協力法制的建構上，受到專業與人力不足的影響，規模小的「町村」遠不及規模大的「市」則是極需克服的課題，而此種結果也影響到 PFI 的執行。如前所述，調查結果發現，PFI 是北海道地方自治體極欲採行的公私協力方式。但截至目前為止，實際以 PFI 來進行公私協

¹² 詳細資料請參閱 http://www.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/F1617D14-17B7-4B9F-8EF6-29670934FD72/0/tyousakekka_gaiyou.pdf。

力的地方自治體卻是屈指可數，僅有八雲町的「道立都市公園」的基礎建設是以 PFI 方式來進行，且受到不景氣的影響，有意願與「町村」協力的民間企業也不多，因此影響其後續推動的成效。而 2003 年以後，或許是受到指定管理者制度實施的影響，北海道的公私協力則多以「委託」模式交由非營利組織來執行，顯示出北海道地方自治體在執行公私協力時所產生之「理想」與「現實」的困境；亦即雖屬意民間企業為協力對象，以 PFI 來進行協力，但實際上，願意參與協力的民間企業卻相當有限，因此轉向尋求非營利組織作為協力對象，而協力的方式也從 PFI 改為業務委託。

二、志木市個案

相較於北海道的面積與人口，志木市的規模則顯得「迷你」許多。該市隸屬埼玉縣，位於縣的南西部，全市總面積僅 9.06 平方公里。截至 2008 年 1 月為止，全市總人口為 68,959 人，財政規模約為 158 億 2,900 萬日圓，市公所的職員數約為 542 人。儘管志木市無論總人口數或總面積方面都未具規模，但該市穗坂邦夫市長於 2001 年 7 月就任時，即提出「市民是老闆，市長是市管理者」的理念，企圖創造集結區域力量之協力社會，建構「二十一世紀型區域共同體」，並制定「市政營運基本條例」，以作為「市民自治主體」之法源基礎。加上 2003 年導入之「行政合夥制度」為全日本第一個立法實施該制度的縣市，而受到高度的矚目，也因此成為各界學習討論的對象。

（一）行政合夥的導入背景

志木市之所以率先全國導入「行政合夥制度」，主要乃是有感於受到地方行政系統中「護送船團方式」（全國一致）和少子高齡化的影響，導致行政需求的擴大，卻又因國家財政的惡化與稅收的減少，使得地方自治體的營運日益艱難。資料顯示，2005 年度志木市經常收支比例為 89.1%，自主財源比例為 67.6%，¹³ 由這些數據得知，該市的財政經營已經出現問題。在此情況下，為求改善行政服務，充分因應少子高齡化社會的來臨，基於「打破地方自治體是以『公務員』為主體來營運的模式」，改以「市民」來承擔公務，進而建立「有朝氣、低成本且財政自主的志

¹³ 詳見 http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartner-04_h17shiminkyoudougyoumujigyoyouyoukaikensho-saishuu.html。

木市」之目標前提下，該市乃於 2003 年 2 月導入「行政合夥制度」。¹⁴

（二）行政合夥制度的內容與作法

1. 基本理念

「行政合夥制度」是爲了具體實踐「志木市・地方自立計畫」，而將該市的行政業務委託給市民或非營利組織，藉由與民間協力使該市在推動行政業務上的成效能夠達到極大化。基於「自主與自立」、「對等」、「尊重自發性與相互理解」、「目的與目標共有」以及「資訊公開」等五項協力原則，雙方簽訂合夥協定，以確保協力事業的職能分擔或協力的內容。基本上，參與協力的市民並非僅是以勞力方式進行參與，而是被定位爲基於與市對等的立場而作爲行政業務的協力營運者，同時以合夥協定契約來當作擔保。另一方面，作爲行政合夥的業務因是與市民生活息息相關之公務，爲了避免給使用該服務的民眾帶來不安，還設立協力參與者的研修機會，同時課以參與者保護個人隱私或遵守秘密的義務。¹⁵ 整體而言，爲了實現「志木市・地方自立計畫」，該市基於市民與政府對等的立場，引進民間團體的力量共同提供公共服務。因此，「行政合夥」被視爲是一種地方政府與有償志願團體的合作，由於該制度的設立，使該市的行政運作由傳統的「政府主導型」轉變爲「公私協力型」。

2. 制度內容

「行政合夥制度」中對於參與者的資格、行政合夥的職責與義務都有明確的規定。茲分別說明如下：（1）合夥者資格：該制度針對欲參與合夥的資格有明確規定，如必需是有登錄的市民公益活動團體，如 NO 法人、志願團體等，且需提出企畫提案書。而接受委託的協力團體和市政府需根據協議做成協力說明書，並締結委託契約與合夥協定。（2）合夥者的職責：爲使行政服務能獲得民眾的信賴，合夥者被賦予「基於民眾的立場，傾聽民眾的聲音；積極地企畫提案；瞭解與市民協力的必要性；確保個人隱私；業務結束後，需整理合夥成效與課題並進行報告」等幾項職責。（3）合夥者的義務：合夥者及其相關成員被賦予「遵循法規條例和委託

¹⁴ 詳細內容請參閱 <http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartnerzenbun.pdf#search='行政パートナー'>，以及 <http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/shiminkyoudunomachidukurisuishinshishin.htm>。

¹⁵ 詳細請參閱 <http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartnerzenbun.pdf#search='行政パートナー'>。

契約中所規定的事項；不得做出有損公務信用的行為；即使委託契約結束後也不得洩漏業務上的秘密或將相關資訊用於業務以外之目的」等多項義務。¹⁶

3. 作法

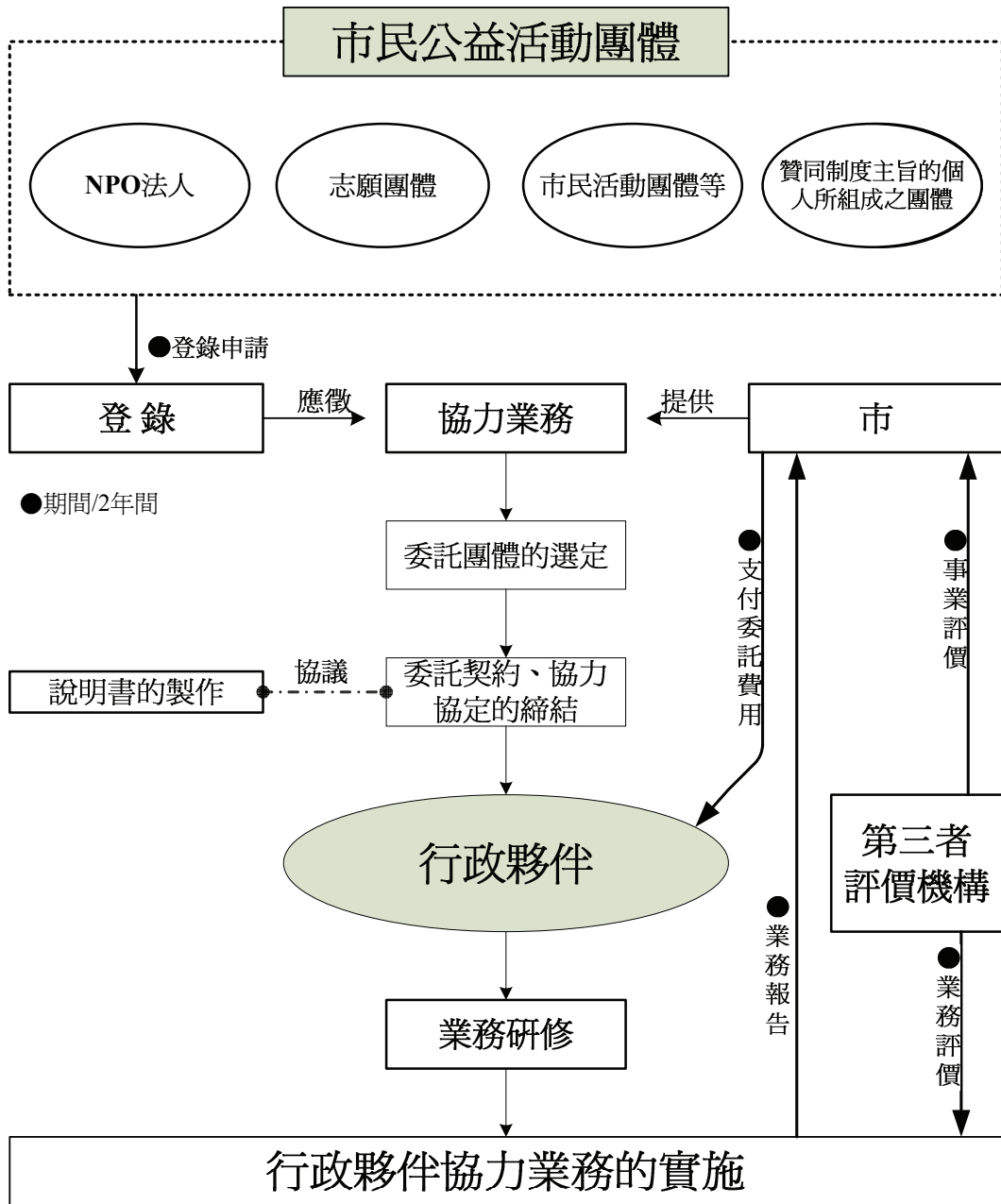
如圖六所示，志木市「行政合夥制度」的運作模式，基本上是由市政府先開出希望協力的業務清單，然後再由登記有案的 NPO 法人、志願團體或市民活動團體等向主管機構提出申請。在歷經一連串的考選後，被選出的最適任民間團體需與委託機構達成協議，簽訂委託契約與協力說明書，才能正式成為市政府的行政夥伴。之後，市政府支付委託費用給受委託的民間團體，而受委託的民間團體為了使協力業務能順利進行，有義務派員參與業務研修，並在協力事業告一段落時向市政府提出業務報告。最後，待協力業務終了之後，乃由第三者成立的評估機構分別對市政府與受委託的民間團體進行「事業評估」與「業務評估」，以瞭解協力業務的實施結果。

4. 成效

相較於一般的公私協力多由政府主導，決定協力事業的項目，志木市所實施的「行政合夥制度」因為將市民定位與市對等的立場，市民或民間團體並非僅是被動參與或執行協力事業，而是在協力事業剛形成之初，即藉由問卷調查瞭解民眾的需求與意願，因此受到相當的評價。

該制度在施行後，在當年度即有四項業務以公私協力方式來進行，如「綜合窗口業務」、「鄉土資料館的營運業務」、「伊呂波遊學館的窗口業務」和「運動場設備營運業務」。在 2004 年，除了原來的協力業務外，新增加的委託業務有「宗岡公民館營運業務」、「宗岡第二公民館營運業務」、「市議會議員選舉和參議院議員選舉投票受理業務」。到了 2005 年，除了延續上述 7 項業務外，更新增加「廣告報紙編輯發行業務」、「市民活動支援業務」、「兒童中心營運業務」與「志木市市長選舉投票受理業務」。三年來累計的委託金額更達 1 億 9 百多萬日圓。

¹⁶ 詳見 <http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartnerzenbun.pdf#search=行政パートナー>。



圖六 行政合夥制度的結構圖

資料來源：“地方の自立を図る「地方自立計画：行政パートナー」の導入”，志木市，2000，<http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartner-01.html>。

表二 志木市「行政合夥制度」的成效（2003-2005 年度）

| 年度 | 合夥事業名稱 | | | | |
|------|----------------|-----------------|----------------|-----------------------|----------------|
| 2003 | 業務名 | 綜合窗口業務 | 鄉土資料館的營運業務 | 伊呂波遊學館的窗口業務 | 運動場設備營運業務 |
| | 金額 (千日圓) | 2,089 (2003年度) | 2,409 (2003年度) | 2,232 (2003年度) | 6,438 (2003年度) |
| | | 3,148 (2004年度) | 3,613 (2004年度) | 4,352 (2004年度) | 8,421 (2004年度) |
| | 3,157 (2005年度) | 3,610 (2005年度) | 6,127 (2005年度) | 8,366 (2005年度) | |
| 2004 | 業務名 | 宗岡公民館營運業務 | 宗岡第二公民館營運業務 | 市議會議員選舉和參議院議員選舉投票受理業務 | |
| | 金額 (千日圓) | 10,881 (2003年度) | 9,067 (2003年度) | — | |
| | | 9,974 (2004年度) | 9,009 (2004年度) | | |
| 2005 | 業務名 | 廣告報紙編輯發行業務 | 市民活動支援業務 | 兒童中心營運業務 | 志木市市長選舉投票受理業務 |
| | 金額 (千日圓) | 4,736 | 2,195 | 9,557 | — |
| | | | | | |

資料來源：整理自“行政パートナー制度”，志木市，2007，http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartner-04_h17shiminkyoudougyoumujigyohyoukaikensho-saishuu.html。

此外，志木市實行政治合夥制度最大的成效是期望藉由與市民或民間團體的合作，達到刪減不必要之預算、減少人事費用支出等「事業零成長」的目標。其計畫在 20 年內達到下列幾項目標：（1）重新評估財政支出，並刪減預算：重新評估市內 927 個事業推動的必要性，並廢止其中的 430 個事業，刪減 13 億日圓的預算。

（2）凍結員工的任用：試算的結果發現，該市於四年後將會面臨財政虧損，因而短期先凍結五年內市府員工的補充，出缺的人力改以約聘雇職員替代。

然而，儘管行政合夥制度的立意良好，欲藉由引進民間力量來達成減少地方政府財政支出並維持固定公共服務提出之目的，但是該制度依然遭遇到部分的質疑。有研究即認為，民間力量與志願人力的引進雖然可以節省人事費用的支出，例如若以年收入 135 萬日圓的有償志願人力取代年收入 850 萬日圓的正式職員，固然可以節省相當的財源，但是志願人力是否真能取代專業的公務員，原本由公務員所擔負的守密義務之責任，志願人力是否能也能遵守等問題（行方久生，2004），被認為是需要再進行檢討之重要課題。

三、討論與分析

在本小節最後，作者嘗試藉由北海道與志木市兩個不同類型的個案，來討論其

公私協力所代表之意涵。茲敘述說明如下：

（一）北海道個案之意涵

首先就北海道個案而言，可以發現目前有下列幾項特殊性：

（1）規模大的地方自治體有較強實施協力的意願，同時也擁有較豐富的協力經驗。從北海道地方自治體的規模來觀察其與民間部門協力的情況發現，「市」自治體比「町村」有較強的意願與民間部門進行協力，實際上也擁有較有豐富的協力實務經驗。作者認為這應該可以推論為「市」無論在人力、財力與專業上都比「町村」充裕，另外在協力對象或資訊獲取上也較便利，因而較有能力與意願推動與執行協力業務。

（2）地方自治體所採用的協力方式與區域產業特色或事業主體的特性有相當的關連。由調查結果得知，北海道地方自治體以「出資」為主要的協力方式，而「觀光、娛樂」則為主要的協力領域。之所以會有如此的結果，應與北海道的經濟是以農業和觀光為主，農業部分因多屬於個人產業，而觀光、娛樂事業乃需要龐大的建設經費所致，所以採用「出資」方式作為協力的主要方法。又如「醫療、福祉」領域因有較強的公共性，因此採用「公設民營」以作為協力的方式。

（3）協力對象傾向以民間企業為主，而非營利組織則明顯偏少，顯示北海道地方自治體尚未建構出與非營利組織協力的習慣。如表三所示，北海道在 NPO 法人的認證數量上僅次於東京都、大阪府與神奈川縣而排名全國第四，顯示北海道非營利組織的數量堪稱規模，也有一定之發展經驗。然而，參考問卷調查結果與最近（2006 年度）的「NPO 業務委託情況」發現，參與協力的非營利組織的數量多維持在一百家左右，占北海道整體非營利組織數量的一成不到，顯示非營利組織在協力事業的參與仍有相當的發展空間。因之，未來若能加強與非營利組織的合作，使協力對象更趨多元，應有助於協力品質之提升。

表三 日本 NPO 法人的認證排名：前十名（1998/12/1-2008/2/29）

| 排名 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 都市名 | 東京都 | 大阪府 | 神奈川 | 北海道 | 千葉縣 | 兵庫縣 | 埼玉縣 | 福岡縣 | 愛知縣 | 京都府 |
| 數量 | 5786 | 2435 | 2079 | 1397 | 1286 | 1217 | 1174 | 1121 | 1091 | 836 |

資料來源：“特定非營利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等”，內閣府，2008，<http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>。

(4) 協力方式的改變，日本地方自治體雖欲以「PFI」取代第三部門的「出資」模式，但「委託」卻是現階段使用較多的協力模式。隨著日本經濟的不景氣，地方政府的財政問題也日益艱困，北海道亦然。因此，今後在協力方式的選取上，由民間部門負責經費籌措與擔負事業風險的「PFI」，被認為將取代傳統為保障公共性所採用的第三部門出資或公設民營方式，用以解決地方自治體的財政困難問題並減輕其負擔，而成爲受歡迎的一種新的公私協力模式。但從北海道的實施經驗中卻發現，由於有能力且有意願進行協力的民間企業相當有限，故 2003 年以後北海道多以非營利組織作爲協力對象，並以「委託」模式來進行協力。此外，調查中也顯示，包括「公設民營」、「職員派遣」在內的傳統協力方式被認可的程度也正在急遽的降低中。這種現象或許可以解釋爲受到地方自治體經營困境的影響，在協力的過程中公部門如能盡量減少在財力與人力方面的支出，則該協力方式較容易受到地方自治體的青睞。

綜上所述，由北海道地方自治體對協力所持之態度與採行的方式，以及其所產生的成效困境得知，北海道地方自治體實施公私協力最主要的目的是希望藉此減輕地方自治體的財政支出，並解決地方自治體所欠缺的專業技術問題，用以改善行政效率，回應民眾需求的多樣化。因而，在此目標前提下，「PFI」的協力模式由於較符合上述需求，顯然受到多數自治體的接受。然而，受到地方自治體規模差異所帶來之影響，「市」雖然有較高的意願從事協力，但因缺乏有意參與協力的民間企業，以及協力事業的獲利性難以有保障，現階段的協力方式則以「委託」居多，而協力的對象也轉爲以非營利組織爲主。

(二) 志木市個案之意涵

相較於日本各縣市或北海道所使用的一般協力模式，志木市率先建立的「行政合夥制度」應有其特殊之意義。作者試分析該個案所代表之意涵如下：

(1) 市層級的地方自治體致力於協力關係法制化的推動。如前所述，就日本地方自治體的整體規模而言，志木市應屬於小型的地方自治體。然而即便如此，該市制訂「市政營運基本條例」、「志木市公共事業市民選擇權保有條例」，導入「協力契約書」，並建立「行政合夥制度」與進行「協力事業評估」，將協力相關概念與作法以及協力關係者的資格與義務等予以法制化，尤其是「行政合夥制度」中將協力的民間業者定位爲「對等的協力關係」，應可以降低民間部門對於與政府部門協力之疑慮，提高民間部門參與之意願。但從志木市所公布的 2004 年度與 2005 年度的「志木市市民協力業務評估意見書（最終報告）」卻發現，相較於前

一年度，雖然 2005 年度民眾對於行政合夥制度的認知有顯著提升（增加 16%），可是認為行政合夥制度為一優良制度者卻下降 7%，另一方面認為該制度為普通者則上升 7%。¹⁷ 又，根據 2004 年度的調查結果發現，對於是否願意參與行政合夥制度，願意參與者僅占 36.2%，不願意參與者占 32.8%，顯示該制度的執行結果並未如預期受到民眾熱烈的回應。

(2) 將參與者的資格、雙方職責與義務予以明文化，為「狹義」的協力概念。由於志木市在行政合夥制度中對於參與者資格、合夥雙方的職責與義務都明確具體的規定，如根據松下啓一的概念圖來分類，則為了避免因協力而產生責任推諉的情形，志木市所使用的協力概念強調雙方需有共同目的，以及具體責任義務的劃分，屬於「狹義」的協力概念。

(3) 藉由公私協力的實施，達到「事業零成長」的目標。志木市本為一個小規模的地方自治體，財政規模小，在人力、物力極度不充裕的情況下，為滿足市民多元需求並減輕市政府日益艱困的財政問題，藉由行政合夥制度的推行，除了可以彌補市政府在人力、財源與資源方面的匱乏外，還可以重新評估市府的財政支出，檢視組織實際的人力需求。根據該市公布的統計資料顯示，¹⁸ 自從 2003 年實施行政合夥制度以來，四年間市府員工人數共減少 202 人（619 人減為 417 人），而縮減的人力則由行政合夥的志願人力來分擔，用以減少人事費用的支出。

(4) 多元協力事業評估的實施，強調「公益性」與「效率性」之重要。在「志木市市民協力的區域再造推行指針」中提到，為了確保市民的信賴與支持，提高協力事業的透明性，對於公私協力的事業必須從「公益與效率性、有效性」等方面，進行多元評估；例如在「市民協力業務事業評估書」中，分別從「基本項目、契約業務和履行結果」三方面來觀察協力事業的成果。以「履行結果」而言，此部分乃是針對協力事業成果與目標是否達成，以及服務品質是否改善等項目來評估。如此一來，除了可以避免協力慣性的情況發生，提升協力的事業績效外，同時著重協力事業的「公益性」與「效率性、有效性」，從多方進行評估，則是打破一般認

¹⁷ 相關資料請參閱 http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartner-04_h16shiminkyoudougyoumujigyohyoukaikensho-saishuu.html；
http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartner-04_h17shiminkyoudougyoumujigyohyoukaikensho-saishuu.html。

¹⁸ 相關資料請參閱志木市網頁，
http://www.city.shiki.lg.jp/html/shiyakusho/shiyakusho_02.html。

為協力事業較強調「效率性、有效性」的認知，作者認為此評估內容相當值得今後有意實施協力事業評估的地方自治體之參考。

(5) 協力制度化，可以提高利害關係人參與的意願，有助於協力事業的順利推動。協力事業如欲順利推動並達成既定成效，需有複數的民間業者積極參與。以志木市為例，2004 年的選舉業務，就曾經出現「天空的會」與「全人舍」兩個組織同時登錄希望參與協力的情形。¹⁹ 由上述個案得知，將協力業務予以制度化，明確訂定協力業者的權利義務，以及相關的作業流程，除了可以達到參與機會公平性的目標，同時使有興趣參與協力的民間業者瞭解協力的運作模式，提高其參與協力事業之意願。

伍、結語：創造區域公共性與獲利性的調和

本文的研究主旨是希望藉由相關理論的整理回顧，來瞭解日本公私協力的概念與類型，以及推動背景與實際情形。而為了避免流於抽象概念之討論，作者以北海道與志木市為例，期望藉由實際個案的觀察，深入瞭解日本公私協力的成效、限制與特殊性。基於此，在本文最後，作者試圖分析日本公私協力的特徵，以及可供我國參考與借鏡之處。

一、地方自治體傾向以「公私協力型」作為地方政府改革後的行政運作模式

若回顧相關文獻發現，受到全球化與區域化的影響，傳統以國家為單位的組織架構因強調同質性而過於僵化、單一，無法因應各地資源的差異性，並滿足區域民眾的多樣需求。所以為了解決上述的問題，日本政府著手進行地方政府的改革，落實地方分權，改變傳統由國家寡占或主導的事務、財源與權限，將這些資源與權限由中央移轉到都道府縣，再由都道府縣移轉到市町村。在此制度下地方自治體雖然享有較多的自主權，但相對地也需自行負責財源或進行資源籌措，因而，地方自治體的行政運作乃從傳統的「政府主導型」改為「公私協力型」，亦即是藉由民間部門的參與，來彌補地方自治體在專業、人力與財政上之不足，並提升公共服務的品

¹⁹ 相關資料請參閱：<http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartnerzenbun.pdf#search='行政パートナー'>。

質與效率。

二、為保障區域公共性，日本的協力採「狹義」之概念，強調「責任義務」

如前所述，在日本有關協力概念的說法不一，但若採用松下啓一的定義，則廣狹兩義的區別在於「責任劃分的明確與否」。在北海道個案中，隨著協力相關法制的訂定，有關協力的意涵與協力雙方的權利義務皆被明文化，而在志木市所制定的「行政合夥制度」也強調協力之雙方需有共同目的，以及具體責任義務。因之，在兩個案中所使用的協力一詞皆為「狹義」概念。如再參考作者過去的研究（林淑馨，2007a：105）發現，該文是以橫濱市和箕面市為個案來探討日本地方政府與非營利組織的協力關係，在其最後之研究結果提出「日本協力較強調明確責任與義務的劃分，傾向『狹義』概念」，與本研究結果相同。由此可推知，日本地方自治體在推動公私協力時，強調區域公共性的保障，為避免日後協力的雙方發生責任推諉的情形，造成地方自治體之困擾，著重於在進行協力之初，即對於彼此的「責任義務」予以明確訂定，因而多使用「狹義」的定義來解釋協力的概念。

三、以明文化與法制化作為協力之基礎

參考北海道或志木市個案發現，無論城市規模大小，兩者在推動協力事業時皆有明文的法規以作為基礎，其中又以北海道個案最為明顯。2001年以前，北海道地方自治體對於協力事業的推動較為陌生，但2003年以後受到「指定者管理制度」與相關協力法規制訂之影響，協力事業明顯有增加的趨勢，顯示明文化與制度化不僅提高民間部門參與協力之意願，同時對於推動協力的地方自治體而言，也產生明確的指引方向。惟受到人力與專業的限制，北海道的地方自治體在協力法制的建構上仍稍嫌不足。另一方面，志木市為吸引民間部門參與，使協力事業能順利推動，首創「行政合夥制度」，清楚陳述協力參與者的資格與權益，用以減少民間部門參與協力事業之疑慮。此外，無論北海道或志木市都訂有事業評估制度，用以檢視協力事業之執行成果。綜上所述得知，若欲落實公私協力，明文化與法制化乃不可或缺。而日本公私協力之重要特徵之一，乃是中央在制訂公私協力推動的相關母法後，各地方自治體即著手制訂適合該區域特性的子法與制度。在法源與規定清楚的情況下，應有助於協力事業的推動與進行。作者認為這對於正在推動公私協力卻

尙未制定明確的法文的我國而言，應是值得參考之處。

四、「公共領域」為新的協力範圍，「PFI」與「委託」為目前較受歡迎之新的協力方式

日本公私協力之發展背景受到全球化、區域化與資訊化的影響，以及地方政府改革、指定管理者制度的實施與國家公共性概念的動搖，認為「公共性」的判定不應該由國家或中央獨占，應由區域社會或民間部門等多元行為者或利害關係人共同來參與，以解決區域問題，實現個性化社會，因而衍生出新的公共概念。

在上述的背景，長期以來由公部門所獨占壟斷的公共領域開始出現變化；亦即日本傳統公私協力的範圍是公部門與私部門有交集之「中間領域」，而協力的方式則由公私共同出資的第三部門模式，可見日本為了確保公共性，將私部門得以參與之領域嚴格地限制在公共性較低之處，並且運用公私合營的第三部門來達到保障公共性之目的。但隨著政府財政困境的加深，與新的公共概念之擴展，日本政府不得不開放私部門的參與範圍和類型，增加「公共領域」，同時鼓勵非營利組織、志願團體或民眾共同參與協力，不但協力的對象較為多元，並改以購買服務型的 PFI 來作為主要的協力方式。而此種協力範圍的變遷與新的協力方式之選擇，正好與北海道個案中各地方自治體以民間企業為主要協力對象，且有高達四成的地方自治體考慮以 PFI 作為協力方式的實證結果吻合。但是從近年來北海道實際的協力經驗來看，PFI 雖然受到地方自治體的歡迎，然有意願參與協力之地方企業有限，因而現階段多以「委託」模式進行協力。另外，志木市在「行政合夥制度」實施後委託給民間團體的業務，無論在質與量上都有增加的趨勢，也可視為是協力領域從「中間領域」擴大到「公共領域」的一種展現。對此，作者認為該項轉變應與地方制度改革與分權制的落實有關。因為分權制度實施的結果，地方自治體雖然有較多自主性，但卻也同時面臨自籌財源的龐大壓力。所以為了減輕地方自治體的財政負擔，引進民間資金來改善公共事業的品質與效率之 PFI，或是將業務以委託方式交由民間企業或非營利組織執行，乃成為較受歡迎且容易被採用的協力方式。

五、協力方式可能會限制多元行為者之參與

當初日本推動公私協力的主因之一是為了滿足區域居民的多樣需求，並實現區域治理的目標，因此期望藉由公私協力來增加民眾參與公共事務的管道，用以達到公共服務供給效率化之目的。但從北海道個案發現，協力事業進行初期主要參與者

為民間企業。雖然北海道的非營利組織數量排名全國第四，但非營利組織或志願團體參與協力事務者所占比例卻很少，有違當初推動公私協力的希望達到多元行為者共同參與之理想。但 2003 年以後受到指定管理者制度實施，以及經濟不景氣之影響，民間企業參協力的意願降低，協力的參與者乃轉以非營利組織為中心，而協力模式也從傾向以「導入資金」為考量的「出資」或「PFI」改為「業務委託」，顯示日本地方自治體在推動公私協力的過程中，因受限於經費的考量及協力模式的選取，容易限制行為者之參與意願，而難以完全建構多元行為者參與協力之環境。

總結上述，理論上日本推動公私協力的目的，乃是希望藉由引進私部門的力量，來彌補地方政府財源不足，並改善公部門效率不彰且缺乏成本意識的弊病，用以建構出一套合理社會資源管理方式來滿足區域民眾的多元需求。然而個案分析卻發現，日本地方自治體為確保協力參與者的參與機會均等、公平，以及達到區域公共性保障的目的，所採用的協力概念多傾向「狹義」，亦即強調雙方目的共有與責任義務，同時輔以相關的法令與評估制度。作者認為如是作法應可以視為是地方自治體為了達到區域公共性保障與獲利性調和所致。的確，狹義協力概念的使用雖然較能達到區域公共性確保之目的，但相較於「廣義或最廣義」協力概念之使用，很可能使部分民間業者望之怯步，與當初實施公私協力的目的有所不符。因此，日本如欲使公私協力的推動更加順利，或許應先釐清公私協力推動的主要目的，並解決區域公共性與獲益性調和的重要課題。

參考文獻

- 江明修、鄭勝分（2002）。非營利管理之協力關係。載於江明修（編），**非營利管理**（81-14 頁）。台北：智勝。
- 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。
- 吳英明（2000）。公共管理 3P 原則—以 BOT 為例。載於黃榮護（編），**公共管理**（585-632 頁）。台北：商鼎。
- 林淑馨（2005）。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**，16，1-31。
- 林淑馨（2007a）。日本地方政府與非營利組織協力關係—以橫濱市和箕面市為

例。行政暨政策學報，45，73-114。

林淑馨（2007b）。日本非政府組織與政府之外交協力：兼論外務省得支援措施對我國之啓示。政治科學論叢，32，71-108。

林淑馨（2007c）。日本非營利組織－現況、制度與政府之互動。台北：巨流。

高永光（2007）。地方治理與地方民主。研習論壇，74，1-6。

陳俊宏（2000）。人權保障與全球治理：聯合國與非政府組織的角色。思與言，38（4），1-40。

詹鎮榮（2003）。論民營化類型中之「公私協力」。月旦法學雜誌，102，8-29。

Girdon, B., R. M. Kramer, & L. M. Salamon (1992). *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers.

吉田民雄、杉山知子、横山恵子（2006）。新しい公共空間のデザイン－NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築。神奈川県：東海大学出版会。

宮脇淳（2003）。公共経営論。東京：PHP 研究所。

宮脇淳（2005）。PPP とは-その本質と必要性。載於宮脇淳（編），PPP が地域を変えるアウトソーシングを超えて-官民協働の進化形（10-36 頁）。東京：ぎょうせい。

牛山久仁彦（2002）。自治体の NPO 政策。載於山本啓、雨宮孝子、新川達郎（編），NPO と法・行政（212-233 頁）。東京：ミネルヴァ書房。

金川幸司（2006）。自治体と NPO の協働とその評価。載於立岡浩（編），公民パートナーシップの政策とマネジメント（9-28 頁）。東京：ひつじ書房。

行方久生（2004）。志木市の住民協働を考える。自治と分権，15，94-109。

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。

山岡義典（編）（2005）。NPO 基礎講座。東京：ぎょうせい。

志木市（2000）。地方の自立を図る「地方自立計画：行政パートナー」の導入，2008 年 3 月 29 日，取自：
<http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartner-01.html>。

志木市（2007）。行政パートナー制度，2008 年 3 月 29 日，取自：
<http://www.city.shiki.lg.jp/html/topics/gyouseipartner->

04_h17shiminkyoudougyoumujigyohyoukaikensho-saishuu.html。

- 松下啓一（1998）。自治体 NPO 政策。東京：ぎょうせい。
- 松下啓一（2002）。新しい公共と自治体。東京：信山社。
- 成田頼明（2005）。指定管理者制度のすべて制度詳解と実務の手引。東京：第一法規。
- 総務省（2006）。地方自治体と NPO 等との協働推進に関する調査，2008 年 10 月 5 日，取自：http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060512_1_1.pdf。
- 中島智人（2006）。自治体と NPO との協働の現状と課題。載於岡田浩一、藤江昌嗣、塚本一郎（編），地域再生と戦略的協働（94-114 頁）。東京：ぎょうせい。
- 田中豊治（2002）。NPO とまちづくり。載於本田弘、本田弘、下條美智彦（編），地方分権下の地方自治（211-225 頁）。東京：公人社。
- 内閣府（2004）。平成 16 年版国民生活白書。東京：独立行政法人国立印刷局。
- 内閣府（2008）。特定非営利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等，2008 年 4 月 30 日，取自：<http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>。
- 内藤達也（2006）。指定管理者制度と NPO。載於岡田浩一、藤江昌嗣、塚本一郎（編），地域再生と戦略的協働（131-154 頁）。東京：ぎょうせい。
- 日本政策投資銀行（2002）。公民パートナーシップの展開～北海道と中心とする PPP 導入の現状と課題～，2008 年 3 月 24 日，取自：http://www.dbj.go.jp/hokkaido/report/02_04PPP/0204PPP.pdf#search='公民パートナーシップの展開'。
- 片山泰輔（2007）。指定管理者制度の今－制度の概要と論点。載於中川幾郎、松本茂章（編），指定管理者制度は今どうなっているのか（10-29 頁）。東京：水曜社。
- 北海道（2007）。市民と行政の協働に関する取組状況について，2007 年 3 月 28 日，取自：<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/sbs/kyoudou/toukei/torikumi.htm>。
- 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：<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~urban/2004/report.html>。

Implementation of Public-Private Partnership in Japan: Case Analysis of Hokkaido and Shikishi

Shu-Hsin Lin^{*}

Abstract

Public-private partnership generally refers to the joint efforts by public and private sectors to handle administrative affairs. With the changes in the relationship between the public sector and the private sector, the shift of strange relationship to later competitive partnership between the two sectors and even the government's active search for partnership from private sectors will symbolize one phenomenon that public sectors will start valuing the standard of public services and the public's satisfaction, more than stressing the principle of fairness. This research aims to develop an understanding of the concept and types of Japanese public-private partnership as well as the promotional background and practical condition through the review of the related theories. To avoid to be confined to the discussion centered on abstract concepts, the author conducted the case study on Hokkaido and Shikishi in hopes of developing an in-depth understanding of the effect and peculiarity for Japanese public-private partnership through case studies.

Research findings have indicated that local autonomy in Japan is inclined to take "Public-private partnership" as the administrative operation mode following the implementation of the local government reform. To guarantee the regional publicity, Japanese public-private partnership will incline to adopt the

* Shu-Hsin Lin is the associate professor at the Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw.

concept in a “Narrow” sense to stress “Duties and obligation” and take stipulation and legalization for foundations of partnership that extends the scope of partnership from “Middle realm” to “Public realm.” Despite a new popular partnership currently, PFI will affect the multiple actors to achieve the participation goals.

Keywords: public-private partnership, Hokkaido, Shikishi, NPO, PFI

