

日本 非營利組織

現況、制度與政府之互動

林淑馨 著

◎ 巨流圖書公司 印行

日本非營利組織：

現況、制度與政府之互動

林淑馨 著

Japan

◎ 巨流圖書公司印行

國家圖書館出版品預行編目資料

日本非營利組織：現況、制度與政府之互動 /

林淑馨著. -- 初版. -- 臺北市：巨流，

2007. 09

面；公分

ISBN 978-957-732-277-7 (平裝)

1. 非營利組織 2. 日本

547.931

96017177

日本非營利組織：現況、制度與政府之互動

著者：林淑馨

出版者：巨流圖書股份有限公司

創辦人：熊嶺

封面設計：曾瑞靖

地址：11605 台北市文山區指南路二段 64 號集英樓 2 樓

電話：(02) 86613898

傳真：(02) 86615465

郵購：郵政劃撥帳號 01002323

戶名：巨流圖書有限公司

E-MAIL: chuliu@ms13.hinet.net

<http://www.liwen.com.tw>

總經銷：麗文文化事業機構

地址：80252 高雄市苓雅區五福一路 57 號 2 樓之 2

電話：(07) 2265267、2261273

電話：(07) 2264697

法律顧問：林廷隆律師

電話：(02) 29658212

出版登記證：局版台業字第 1045 號

ISBN：978-957-732-277-7

2007 年 9 月初版一刷

定價：450 元

版權所有，請勿翻印

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換

自序

台灣的非營利組織在九二一大地震之後漸漸受到重視，對社會進步的貢獻與影響力也日益加深。然因非營利組織所指範圍非常廣泛，且缺乏明確之定義，一般社會大眾對其認知多停留在模糊不清的階段。因此，如欲促使非營利組織能健全發展，政府所制訂的相關法律與採行鼓勵措施或配套方法則顯得格外重要。然而，檢視台灣的非營利組織發展環境發現，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，由於欠缺專責機構，各主管機關之規定不盡相同，且法律與政策皆未整合與制度化，故容易造成社會資源過度集中與不足、供需之間無法有效配合的困境。而在地方政府方面，受到欠缺明確政策指引之影響，加上受限於本身的專業、資源與能力，難以對非營利組織提供積極的支援或協助，致使非營利組織的功能難以充分發揮，甚為可惜。

反觀日本，該國非營利組織的發展背景與歷程雖與我國相近，但因其於極短時間內制訂相關法律與制度，鼓勵非營利組織取得法人資格，而中央政府與地方政府也都積極與非營利組織互動，期盼共創一個雙贏的社會結構，其所採取的方法及實施經驗應可以作為我國參考與借鏡。因此，本書乃將研究焦點置於日本非營利組織的法制建構與政府之互動的觀察，希望從不同的角度來深入瞭解日本非營利組織的發展現況與課題，除提供我國今後參考之外，同時也彌補國內公共行政學界長期以來對日本相關理論與政策制度的不熟悉，此為作者寫作本書之主要目的。

作者自回國以來，主要的研究集中在國營事業民營化與非營利組織兩大領域，前者是從碩士論文開始延續至今，包括日本和我國鐵路

、電信和郵政等國營事業之改革，相關配套措施與制度之探討；後者乃是博士課程階段在日本所受的相關訓練所發展出來的另一研究興趣。因有感於近年來台灣非營利組織發展的蓬勃，但多項制度與管道卻遲未建立之無奈，衍生出作者開始進行本研究之動機。

在第二本專書即將付梓之際，內心充滿感激。原本以為在出版第一本專書，升為副教授之後，即意謂著自己的研究生涯該告一個段落，而應結束在台灣的工作回去日本，畢竟那裡才是我真正的家。可是，升等結束後，生活似乎更忙碌，一切就這麼順理成章繼續下去，日復一日，我和先生也都習慣了寒暑假見面的生活模式，於是，我繼續留在台灣，繼續教書、研究，繼續我快樂的「單身」生活，僅在每年的寒暑假才回日本略盡一下為人妻、為人媳婦的責任。所以，我的研究生涯得以持續，而這本書能夠誕生，我想最應歸功的是遠在日本青森的先生正史，由於他的無私、他的充分包容與體諒，以及對我工作的完全尊重，六年多來毫無怨言，未曾催促，也沒施予壓力，給我充分的空間得以專心工作、做研究。如果說，每個「成功」的人（如果出版這本書也可以算是一種成功的話）的背後都有一位偉大的人在默默支持，我想那個人非他莫屬。所以，在出版此書之際，我想這份喜悅最應與他共享。此時的我最想對他說聲：「ありがとう」。

其次，父母、公婆與家人長期對我工作的支持，也是這本書得以順利出版的主要因素。回國以來，除了隔週回台北，以及寒暑假回日本外，多數的日子我幾乎都獨自在研究室度過。改作業、和學生討論、做研究、寫論文，這一切似乎已經成為我生活的重心，卻忽略周遭的親人事實上也需要我的關懷與陪伴。很感謝家人對我從來沒有抱怨與要求，只有照顧和付出，讓我可以自由自在、毫無後顧之憂的投入工作與研究，或許是強烈的公費生責任感使然，總覺得自己有義務也必須在有限的時間內，將自己所熟悉的日本相關論述與經驗引進國內

供學術與實務界參考，但卻也因而開啓了永無止境的研究之路。

此外，這本書得以完成，還必須感謝東海大學所提供的良好研究環境，系上的同事與助教，相關研究領域的先進這些年來對我的關心、鼓勵與支持，以及巨流出版社對本書出版的協助，也是這本書得以完成的主要動力。在本書寫作的過程中，因為有芊瀟、愛玲、玟君、君怡、阡茹與智淵等幾位研究助理在資料蒐集、圖表繪製與校正方面的協助，才使本書得以更加完整，真的非常感謝你們。

本書是個人近年來對日本非營利組織研究的成果集合。書中多篇文章都曾發表於國內相關學術期刊中。惟因時間的改變、資料的更新，幾乎所有的文章都曾做過相當程度的修改與補強。本書應是國內第一本以日本非營利組織為研究對象而寫成之專書，個人非常期望藉由相關理論的探討與日本經驗的介紹，加深國人對日本非營利組織的瞭解，而且能夠提供國內日後在建構非營利組織發展環境時的一個參考空間。當然，本書仍屬於未臻成熟的作品，還盼學界先進批評指教！

林淑馨

於東海大學社科院 505 研究室

2007.7.5

目錄

自序	v
【第一篇 非營利組織的現況】	
第一章 導論	003
壹、非營利組織興起之背景	005
貳、非營利組織的相關理論基礎	010
參、國內非營利組織的研究進展	024
肆、本書章節安排與內容	031
參考文獻	034
第二章 日本非營利組織的興起與發展現況	043
壹、前言	045
貳、日本民間公益活動的歷史變遷與意義	046
參、日本非營利組織的發展歷程與現況	053
肆、結論	071
參考文獻	073
【第二篇 非營利組織與法制】	
第三章 日本規範非營利組織的法制改革及其影響	079
壹、前言	081
貳、日本特定非營利活動促進法的制訂背景與經過	084
參、特定非營利活動促進法的內容及意義之評析	090
肆、日本非營利組織制度的課題	106
伍、結語：日本經驗的啓示	111
參考文獻	115

第四章 日本行政體系對非營利組織之支援作法.....	121
壹、前言.....	123
貳、非營利組織與公共性.....	125
參、日本行政體系對非營利組織的支援.....	131
肆、行政制度對非營利組織發展的影響與潛在之困境.....	147
伍、結語.....	153
參考文獻.....	155
第五章 日本非營利組織的績效評估制度.....	163
壹、前言.....	165
貳、非營利組織的績效評估.....	169
參、日本非營利組織的績效評估.....	179
肆、個案分析.....	186
伍、結語：如何建立非營利組織績效評估制度？.....	197
參考文獻.....	201
 【第三篇 非營利組織與政府之互動】	
第六章 日本非營利組織與政府之協力關係：以東京都為 例.....	207
壹、前言.....	209
貳、非營利組織與政府之協力關係.....	211
參、東京都非營利組織的發展現況與各項協力措施.....	222
肆、東京都非營利組織與政府之協力現況分析.....	234
伍、分析與討論：如何建立非營利組織與政府之協力關係.....	241
陸、結語.....	247
參考文獻.....	248

第七章 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	255
壹、前言	257
貳、非營利組織與政府的關係	261
參、分權時代的地方政府與非營利組織	265
肆、個案分析：三重縣與神奈川縣的 NPO 政策	271
伍、結語：日本經驗的啓示—新公共圈的構築	287
參考文獻	289

【第四篇 非政府組織與政府之互動】

第八章 日本非政府組織與政府在外交事務的夥伴關係	297
壹、前言	299
貳、非政府組織的概念與其外交功能	302
參、日本非政府組織的發展歷程	311
肆、日本非政府組織與政府在外交事務上的夥伴關係	318
伍、結論：日本經驗的啓示	333
參考文獻	337
第九章 日本非政府組織與政府在國際援助上之互動	343
壹、前言	345
貳、非政府組織與國際援助	348
參、日本ODA的歷史與政策	358
肆、日本非政府組織與政府參與國際援助之互動分析	365
伍、結語	375
參考文獻	379

【第五篇 結語】

第十章 結論	389
壹、日本非營利組織的發展現況及法制建構	391
貳、日本非營利、非政府組織與政府之互動	395
參、日本經驗的反思	400
 補論：日本型第三部門的概念、課題與展望	403
壹、前言	405
貳、日本型第三部門的概念與成立動機	406
參、日本型第三部門的發展概況與特性	413
肆、日本型第三部門的課題	418
伍、結語：日本型第三部門之展望	421
參考文獻	423



第一篇

非營利組織的現況

第1章

導 論

壹、非營利組織興起之背景

隨著政治開放與經濟成長，社會發展日趨多元，公民的權利意識逐漸被喚醒，對於許多公共議題提出了各種不同的需求。而針對特定的社會議題，當政府與市場無法滿足公民需求時，一群具有共同理念的公民自動自發組成團體，期許促使社會問題的改善與解決，此類團體機構稱之為「非營利組織」(non-profit organization)。另一方面，伴隨著大型災難的陸續發生、人們需求的多樣化、以及高齡化社會的到來等諸多因素，眾多學者對於非營利組織在處理政府與市場侷限性的事務方面亦產生了濃厚的興趣以及重視。簡單來說，非營利組織興起遠溯於人類的互助與慈善行為，一方面反映出一個社會上的需求，另一方面也代表著個人的社會價值可以透過群體來加以實現。

非營利組織以社會組織的基本形態而存在之歷史可謂十分久遠，但自一九七〇年代至一九八〇年代，非營利組織的數量才開始激增，類型也漸趨多元化，終至成為一股世界性潮流而引起眾人的注目。根據學者Salamon (1995) 的分析，非營利組織之所以在這段期間以驚人的速度擴張其版圖，主要的原因可歸納為「四大危機」與「二大革命」的出現，茲分述如下 (Salamon, 1995: 255-261；馮俊傑，2004：18-20)：

一、四大危機

(一) 福利國家危機 (The Crisis of Welfare State)

二次世界大戰之後，歐美各國的社會福利有著顯著的擴張；但一

九七〇年代之後，由於能源危機引起全球經濟不景氣，導致所謂福利國家的危機，政府因財政上的困境不得不緊縮各項公共支出。而福利國家的危機主要來自於以下四個原因：首先，七〇年代初期的石油危機使得經濟成長大幅減緩，且使人民相信社會福利的支出會排擠到個人對於生產資本與設備的投資，導致經濟更為惡化；第二、愈來愈多的人認為政府已經負擔超載（overloaded），且變得過度專業化與官僚化，以致於政府無法再負荷這些日益增加的任務；第三、由於福利國家的概念，迫使政府提供愈來愈多的服務，而這些服務所需的費用已經超過了人民所願意負擔的程度，使得政府的財政赤字逐年增加；第四、國內輿論傾向於相信「福利國家」的作法是在扼殺人們的進取心，讓人們消極地負起責任，反而增強人們的依賴心理，這也是與促進經濟背道而馳的作法。

在二次世界大戰以後，西方國家紛紛走上了福利國家之路，可是一旦採取福利國家政策，便產生了一種慣性，導致政府所承擔的責任越來越大，一方面要解決各種社會問題，另一方面又要維持經濟發展，超過其所能負荷的範圍，使得當時的大政府成為無效率的國家機器。然而，非營利組織的適時出現，運用其較佳的服務彈性，以及組織財源上的自主性，使其儼然成為政府之外的另一項重要服務的供給來源。

（二）發展的危機（The Crisis of Development）

一九七〇年代的兩次石油危機和一九八〇年代初期的經濟衰退除了對已開發國家造成影響外，亦在第三世界國家的發展蒙上一層陰影，造成第三世界國家人民的平均收入開始下降，包括下薩哈拉沙漠區的非洲國家、西亞、及中南美洲等發展中國家之整體經濟呈現衰退的趨勢。直至一九九〇年代，這種情況不但未見好轉，而且更為惡化。

直至今日，全球大約仍有五分之一的人口生活在十分貧困的環境中，而這也促使許多國家與學者開始反省並試圖找出解決之道。一個稱作「協助自立」(assisted self-reliance)或是稱為「參與者發展的途徑」(participatory development)的觀點，也逐漸在這些辯論中產生。此觀點認為若要成功地協助這些國家發展經濟，必須要善加運用當地住民的能力與熱忱。因為許多研究均已證實，要藉由當地政府來推動經濟發展是困難的。由於政府的科層體制是一種由上而下的運作型態，決策過程冗長緩慢，面對民眾需求實在是緩不濟急。且在許多發展中國家，特別是在非洲，其政府通常是屬於外來政權，因此政策是否能夠符合一般民眾需求也頗令人質疑。所以，愈來愈多人認為，藉由「參與者發展的途徑」來推動經濟發展的效率要比政府執行來得好，而此種「參與者發展的途徑」多透過非營利組織來執行，也因此促成了非營利組織的發展。

自二十世紀的八〇年代以來，無論是在已開發國家，或是在發展中國家，非營利組織都致力於各種社會問題的解決，積極參加包括社區建設、地方自治、公共政策制定和執行在內的公共管理過程，在現代社會中佔有十分重要的地位。此外，非營利組織的中立特性超越了政治色彩與國際界線，使他國更得以欣然接受非營利組織進駐當地進行援助。

(三) 環境危機 (The Crisis of Environment)

全球環境惡化是導致非營利組織興起的另外一項因素。而導致全球環境惡化的原因則肇始於開發中國家為了生存，不得已破壞環境，以求取經濟的發展；另一方面，則是因為富裕國家不知節制地濫用資源。無論是全球熱帶雨林的急速減少，或是非洲、亞洲與拉丁美洲的土地快速沙漠化，還是歐洲國家嚴重的酸雨問題，都使得全球各地的人民無法再坐視不管，任憑環境繼續嚴重惡化，且開始認為僅靠政府