

日本地方政府公共設施總合管理計畫之探討

徐振文*

要 目

- | | |
|------------------|-------------------------------|
| 壹、推動背景與過程 | 參、日本地方政府實際執行案例—
以神奈川縣秦野市為例 |
| 貳、公共設施總合管理計畫訂定原則 | 肆、結論與建議 |

提 要

日本內閣府(編者註：約當我國行政院)2013年6月起推動安倍三箭政策，提出「社會資本整備」概念，藉由更新老舊設施增加資本支出，減少未來營運及重建費用，達成振興經濟與財政健全之良性循環。總務省(編者註：約當我國內政部)2014年據以推動地方政府公共設施整合管理計畫制度，目前幾乎所有地方政府均已訂定管理方針或計畫。本文以神奈川縣秦野市為例，說明日本地方政府辦理情形。我國地方政府可考量實際需求參考實施，以提升公共設施管理效能。

壹、推動背景與過程

日本安倍內閣 2013 年 6 月通過安倍三箭之「經濟財政營運改革基本方針」¹及「日本再興戰略」，為因應人口結構改變及公共設施老舊，提出「社會資本整備」概念與訂定全面性延長公共設施使用年限之行動計畫戰略。期透過更新老舊設施增加資本支出，同時減少未來營運及重建費用，達成振興經濟與財政

* 本文作者為財政部國庫署債務管理組科長。

¹ 日本內閣府 2013 年 6 月內閣會議通過「經濟財政營運改革基本方針—脫離通縮·經濟再生」，提出大膽金融政策、機動財政政策、喚起民間投資成長策略 3 項基本戰略，即所謂「安倍三箭」。該方針並提出「三個良性循環」，包含持續性經濟成長良性循環、經濟景氣與構造面良性循環、振興經濟與財政健全良性循環，俾使安倍三箭政策成效極大化。

健全良性循環。

日本地方政府近年來大量公共設施將屆更新期限，由於人口結構面臨數量減少及老年化趨勢，不但公共設施功能需求產生變化，亦將導致未來稅收減少且社福支出增加。若能建立整體性之系統化管理制度，全面清查掌握公共設施狀況，配合中長期財政收支估測，計算未來每年度資本支出經費額度，排定公共設施更新及重建優先順序，訂定完整公共設施管理計畫，長期而言，可降低整體公共設施興建及營運支出，並可在兼顧財政健全前提下，達成「設施健全、民眾安心」之目標。

基於上述理念，日本內閣府於 2013 年 11 月訂定「公共設施延長使用年限總體計畫」及「個別類型公共設施延長使用年限計畫」。總務省則於 2014 年 6 月發布「公共設施總合管理計畫指導方針」，由各地方政府參考辦理。截至 2017 年 3 月底，47 個都道府縣、20 個政令指定都市及 1,689 個市區町村²，均已訂定公共設施總合管理方針或計畫。

貳、公共設施總合管理計畫訂定原則

日本各地方政府可參考總務省公布之指導方針，依據現況需求彈性訂定計畫，其訂定原則³如下：

一、就城市環境、公共設施、財政收支現況進行清查與估測：

- (一) 城市環境：包含位置、面積、氣候、地形、地質、水文、沿革、人口、產業、消費、投資、職員人數等。
- (二) 公共設施現況：區位、面積、使用年限、使用率、收費標準、營運費用、土地所有人、租金等各項資料。
- (三) 財政收支估測：未來各年度歲入、歲出、債務額度及比率估算，分析各年度可支應興建及更新公共設施經費額度。

² 目前日本地方政府計 47 個都道府縣、20 政令指定都市及 1,741 個市區町村。

³ 總務省公布原則性指導方針，各地方政府可依據需求彈性訂定，名稱亦不限定為「公共設施總合管理計畫」，如東京都稱「都有設施等總合管理方針」，神奈川縣秦野市稱「秦野市公共設施再配置計畫」。

二、依據上述清查及估測結果訂定管理方針，並應注意下列事項：

- (一) 計畫期間：最好在 10 年以上。
- (二) 管理架構及資訊分享：各類型公共設施管理單位不同，須建立整合性管理架構並分享資訊，提升整體管理效能。
- (三) 管理基本方針：視實際需求訂定如表 1 所列各項目管理方針。

表 1 公共設施管理方針項目

項目	說明
1. 檢測診斷方針	公共設施安全性及耐用性檢測方法、判斷依據、記錄方式等。
2. 維護、修繕、更新方針	為降低及平滑化各項費用，應累積實施經驗，建立作業方針。
3. 安全性確保方針	經檢測具高度危險性公共設施，應立即廢止或更新，以確保民眾安全。
4. 耐震性實施方針	為確保設施於地震發生時可安全正常使用，平時應辦理之抗震措施。
5. 延長使用年限方針	為延長公共設施使用年限之預防性及一般性維修處理。
6. 合併及廢止方針	安全性不足或使用效率過低之設施，可廢止或與其他公民營設施合併使用。
7. 整合性資訊管理系統方針	建置整合性資訊管理系統及該系統作業訓練方式。

資料來源：日本總務省(2014)，「公共設施總合管理計畫指導方針」。

- (四) 除整體性管理方針，可就道路、橋梁、港口、機場、學校、辦公廳舍、社會住宅、消防設施及下水道等各類別設施分別訂定管理方針⁴。

三、最後依據清查與估測結果及管理方針，訂定公共設施總合管理計畫。有關訂定計畫時應注意事項，彙整說明如表 2。

⁴ 日本總務省、國土交通省、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省等，業就其主管之各類型公共設施提供檢測診斷及延長使用年限方針，提供地方政府參考。

表 2 訂定公共設施總合管理計畫應注意事項

事項	說明
1.優先考量行政成本因素	訂定計畫時優先考量行政成本，興建及維護成本過高時，研議由民間設施替代。
2.依據現況資料辦理	未必需要重新清查所有公共設施，可就已掌握資料訂定計畫，並定期檢討更新。
3.提供議會及市民整體資訊	總合管理計畫訂定完成後即可將資訊提供議會及市民，並非在辦理個別公共設施整建時才提供。
4.設定量化目標	儘量以公共設施數量、面積、營運成本調降等數據設定量化目標。
5.活用促進民間參與方式	儘量運用 PPP 及 PFI 等促參方式辦理，導人民間資金及技術。
6.跨行政區域規劃	可將鄰近行政區域公共設施納入訂定計畫之考量，提升跨區域整體運用效率。
7.合併設施之考量	廢止或合併公共設施雖易遭反對，但為提升使用率並降低維護費用，仍應積極推動。

資料來源：日本總務省(2014)，「公共設施總合管理計畫指導方針」。

叁、日本地方政府實際執行案例－以神奈川縣秦野市為例

神奈川縣秦野市位於日本關東地區，距離東京 60 公里，橫濱 37 公里。2010 年人口數為 17 萬 145 人，2015 年降低至 16 萬 7,387 人，65 歲以上老年人口比率高達 25.5%，進入超高齡社會。未來恐因稅收減少及社福支出增加因素，導致可供支應資本支出經費額度受限。

該市公共設施多數於 1965 年至 1975 年間興建，已臨近更新及重建期間。市府 2009 年即全面清查轄內所有公共設施，編製出版「秦野市公共設施白皮書」⁵，另於 2011 年訂定「秦野市公共設施再配置計畫第 1 期基本計畫(2011 年-2020 年)」⁶，據以辦理公共設施興建及更新業務，為日本地方政府訂定公共設施總合管理計畫先驅。謹就其再配置計畫訂定過程、公共設施白皮書內容、再配置計

⁵ 「秦野市公共設施白皮書」2009 年 10 月出版後，分別於 2013 年、2015 年及 2017 年改版。

⁶ 秦野市於 2016 年出版「秦野市公共設施再配置計畫第 1 期基本計畫後期實施計畫」，說明 2011 年至 2015 年實施成效，並依現況更新 2016 年至 2020 年之後期實施計畫，本文內容係依據 2016 年出版資料撰寫。

畫方針、再配置計畫內容等逐一說明，俾瞭解其辦理過程及方式。

一、再配置計畫訂定過程

2008 年 4 月於市府內部設立專責單位，全面清查公共設施營運管理情形，同時以實體問卷及網路調查市民意見，於 2009 年 10 月公布「秦野市公共設施白皮書」。再於 2009 年 12 月邀集專家學者成立「秦野市公共設施再配置計畫檢討委員會」，於 2010 年 6 月擬訂公共設施再配置方針草案，再由委員會與市政府相關單位就實務執行面進行討論後，於同年 8 月公布「秦野市公共設施再配置方針」。嗣 2010 年 8 月至 9 月於各地區召開市民懇談會，依據再配置方針及市民意見於 2011 年 3 月訂定發布「秦野市公共設施再配置計畫」，正式據以實施。

二、公共設施白皮書

該白皮書介紹秦野市基本資料，並完整闡述公共設施現況及問題，為訂定再配置計畫之背景分析。

- (一) 都市基本資料：包含位置、面積、氣候、地質、地形、水文、沿革、人口、財政、財產、職員數等。該市人口結構如上所述，至於其財政現況說明如下。
1. 財政收支：2015 年度總預算收入 495.24 億日圓⁷，自主性財源 291.37 億日圓(占 58.9%)，地方讓與稅⁸、交付金⁹、中央與縣支出金¹⁰、市債等依存性財源合計 203.87 億日圓(占 41.1%)；總預算支出 465.57 億日圓，人事費、公債費、社福費等法定義務支出合計 253.95 億日圓(占 54.5%)，資本支出合計 211.62 億元(占 45.5%)。法定義務支出占自主財源之 87.16%，多數資本支出需仰賴上級補助與舉債支應。
 2. 財政支出結構變化分析：2015 年度及 1998 年度比較，總預算收入增加 63.7 億日圓(增幅為 14.8%)，惟自主性市稅收入卻降低 16.2 億日圓，依存性財源

⁷ 包含市債發行 33.28 億日圓。

⁸ 由中央以國稅方式徵收並分配給地方政府之稅收。

⁹ 類似我國統籌分配稅。

¹⁰ 類似我國補助款。

增加 77.6 億日圓(增幅高達 61.4%)，顯見總預算收入並非因稅收增加，而係因政務支出擴增，致上級補助及融資額度隨之增加；總預算支出增加 49.6 億日圓(增幅為 11.9%)，其中法定義務支出¹¹增加 63.6 億日圓(增幅 33.4%)，投資經費反而降低 46.2 億日圓(降幅達 47.9%)，設施維護修補經費卻僅降低 0.6 億日圓(降幅 0.15%)，說明如表 3。顯見該市在老年化人口變動趨勢下，自主性市稅收入減少，投資經費額度受法定義務支出大幅增加排擠，未來可支應興建及更新公共設施經費受限，同時卻須支付相同額度之維護費用，若未妥為因應處理，未來支出結構僵化情形將極為嚴重。

表 3 秦野市財政支出結構變化分析

年度/項目	億日圓、%		
	1998 年度	2015 年度	增(減)
總預算收入	431.5	495.2	63.7
自主財源(市稅)	250.1	233.9	(16.2)
自主財源(市稅以外) ¹²	55.1	57.5	2.4
依存性財源 ¹³	126.3	203.9	77.6
總預算支出	416.1	465.7	49.6
義務經費	190.4	254.0	63.6
投資經費	96.4	50.2	(46.2)
維護修補經費	3.9	3.3	(0.6)

資料來源：日本神奈川縣秦野市(2017)，*秦野市公共設施白皮書*，P.26。

(二) 公共設施現況分析：該市公共設施如表 4 所示，共分為 11 類計 468 個，以公園綠地 206 個、生涯學習 70 個、辦公廳舍 52 個、福利設施 46 個較多。建物面積以學校教育占 61.0%、生涯學習占 15.9%較大，營運管理費用以學校教育 37.6%、福利設施 20.3%、生涯學習 19.2%較高。其中學校教育設施雖僅 37 個，但建物面積及營運管理費用比率均最高，係該市將學校教育設施進行複合化使用，形成社區中心，提升整體營運效率所致。

¹¹ 包含人事費、扶助費(類似社福支出)、公債費等。

¹² 包含財產收入、捐贈收入等自籌財源。

¹³ 包含地方讓與稅、地方交付稅、交付金、國·縣支出金等非自籌財源。

表 4 秦野市各類別公共設施概況表

分類	設施數	建物		營運管理費 ¹⁴	
		面積(m ²)	構成(%)	經費(億日圓)	構成(%)
學校教育	37	197,000	61.0	24.05	37.6
生涯學習	70	51,500	15.9	12.25	19.2
辦公廳舍	52	20,000	6.2	3.97	6.2
福利設施	46	12,700	3.9	12.97	20.3
觀光產業	16	2,700	0.8	1.61	2.5
公營住宅	18	14,000	4.3	0.34	0.5
公園綠地	206	100	0.1	2.13	3.3
環境衛生	11	1,400	0.5	0.60	0.9
其他設施	7	300	0.1	0.02	0.1
水道	4	1,600	0.5	0.17	0.3
下水道	1	21,700	6.7	5.82	9.1
合計	468	323,000	100.0	63.93	100.0

資料來源：日本神奈川縣秦野市(2016)，*秦野市公共設施再配置計畫第1期基本計畫後期實施計畫*，P.25 及 P.29。

三、公共設施再配置計畫方針

「秦野市公共設施再配置計畫檢討委員會」依據白皮書清查結果，擬定計畫方針草案，與市府各單位行政人員討論後，訂定「公共設施再配置計畫方針(2011-2050)」。包含基本方針、優先順序、量化目標、再配置原則，為再配置計畫之擬訂提出遵循方向。

(一) 基本方針

1. 原則上不增加新公共設施面積，舊有設施廢止時以興建相同或較小面積設施取代。
2. 更新公共設施儘可能保有原功能，並以需求度排列優先順序。
3. 需求度較低者為合併或廢止對象，空出基地可出租或出售。
4. 運用資訊系統對所有公共設施進行整合化管理。

¹⁴ 包含人事費、營運費、維修費等。

(二) 設施更新優先順序方針

1. 秦野市體認少子化及老年化趨勢，公共設施更新首要目標為建立完善托育及教育設施，並建構能讓老年人與兒童和諧快樂相處之環境。
2. 採實體問卷及網路調查方式，瞭解市民對下列事項看法：
 - (1)對各項公共政策期待程度及目前滿意度。
 - (2)對個別設施應更新之優先排名順序。
 - (3)對訂定公共設施再配置計畫方針草案看法與建議。
- 3.依據上述原則及調查結果擬定最優先、優先、其他之優先順序方針，如表 5。

表 5 秦野市公共設施更新優先順序方針

區分	設施機能	重整考量方向
最優先 (應最優先維持該類設施功能者)	義務教育	1.整併校舍因應少子化情勢。 2.依據實際需求推動設施複合化使用。 3.考量地球暖化及高齡化社會趨勢。
	育兒支援	幼稚園、托兒所、兒童之家等育兒支援設施，與義務教育設施整合規劃。
	行政辦公廳舍	1.引進 PPP 制度減少政府行政業務。 2.檢討與民間建築合併使用可行性。
優先 (跟其他設施比較，應優先保持該類設施功能者)	依據問卷調查需要 優先更新之項目	1.確認財務資源後，依據客觀環境檢驗設施更新之可行性。 2.在確保設施可發揮功能前提下，就調查優先項目辦理更新。
其他	上述以外者	1.仍必須維持機能之設施，應活用其贖餘空間。 2.出租或出售經廢止或合併設施基地所得收入，原則上應支應高優先順序設施之更新費用。 3.為避免公共設施廢止後政府服務水準下降，可對使用鄰近區域相同類型設施之民眾補助其交通措施。

資料來源：日本神奈川縣秦野市(2016)，*秦野市公共設施再配置計畫第 1 期基本計畫後期實施計畫*，P45。

(三) 數量化目標方針

為使公共設施更新費用維持在預算額度可供支應範圍內，2011 年至 2050

年，設定每 10 年縮減公共設施面積、減少建築費與營運費目標¹⁵，如表 6。其中第 1 期 2011 年至 2020 年，興建學校設施且做複合式使用，以縮減其他公共設施面積，因此學校設施面積雖增加 900 m²，但公共設施總面積縮減 1,300 m²，且建築費減少 4 億日圓，營運費減少 29 億日圓。

表 6 秦野市公共設施再配置量化目標表(2011 年-2050 年)

項目	單位	2011年-2020年	2021年-2030年	2031年-2040年	2041年-2050年	合計
學校	m ²	(900)	1,400	15,200	26,500	42,200
其他	m ²	2,200	5,100	13,300	9,600	30,200
縮減面積	m ²	1,300	6,500	28,500	36,100	72,400
減少建築費	億日圓	4	7	26	51	88
減少營運費	億日圓	29	32	72	126	259

資料來源：日本神奈川縣秦野市(2016)，秦野市公共設施再配置計畫第 1 期基本計畫後期實施計畫，P49。

(四) 辦理公共設施再配置原則

訂定 5 項辦理原則如下：

1. 依據未來需求辦理規劃
 - (1) 思維模式由維持「公共設施數量」，改變為維持「公共設施服務水準」。
 - (2) 依據實際需求靈活配置與運用。
 - (3) 按目前使用情形進行成本效益評估，定期滾動調整。
2. 強化市民及社區參與
 - (1) 定期發布公共設施白皮書，使市民掌握公共設施資訊並參與未來發展規劃。
 - (2) 社區使用之小型公共設施，由社區民眾自願性維護與經營。
 - (3) 辦理公聽會及說明會，並建立市民與業者主動提案機制，使公共設施營

¹⁵ 該市 2004 年至 2009 年，每年平均更新經費額度為 2.5 億日圓，以辦理不同比率公共設施之更新試算其費用，每年平均 2.5 億日圓額度於 2011 年至 2020 年僅足供支應 50% 公共設施更新費用，2021 年之每年比率更低於 50%，爰依據試算結果訂定縮減面積及減少建築費與營運費目標。

運符合民眾實際需求。

3. 複合化運用提升公共設施運用效率

- (1) 超出現有分類框架思考公共設施之多功能利用。
- (2) 廢止設施時同時規劃取代原有機能之配套措施，維持對市民服務水準。
- (3) 在不影響中小學及公民會館原有功能前提下，合併終身學習、社區聯絡處等多種機能，形成社區生活中心。

4. 提高管理與營運效率

- (1) 透過符合市民需求、開放時間彈性化、妥善規劃營運方式等，提升管理與運作效率。
- (2) 透過促進民間參與方式(PPP 與 PFI)，降低政府財務支出，並使用冠名權等方式吸收民間財務支持。
- (3) 運用合宜之收費機制，達成使用者付費目標。

5. 整體規劃及技術更新

- (1) 重建及更新時應考慮安全性及耐用性，以減少未來維修重建費用。
- (2) 在主體建築結構安全性下，進行多功能或變更使用。
- (3) 因應全球暖化趨勢，採用節能性(如耐熱性較高)建築方式。並訂定設施規範標準，全面性提高公共設施管理效能。
- (4) 建立整合性資訊管理系統，統籌調度管理公共設施，並控管重建與更新時程。

四、公共設施再配置計畫

秦野市依據上述「公共設施再配置計畫方針(2011 年-2050 年)」，訂定「秦野市公共設施再配置第 1 期基本計畫(2011 年-2020 年)」，其中前期計畫(2011 年至 2015 年)已執行完畢。該前期計畫包含再配置業務項目計畫、指標性案例計畫、個別設施再配置計畫 3 部分，說明如下。

- (一) 首先擬訂再配置業務項目計畫及其應辦理事項(表 7)，並定期檢核各應辦理事項達成情形。

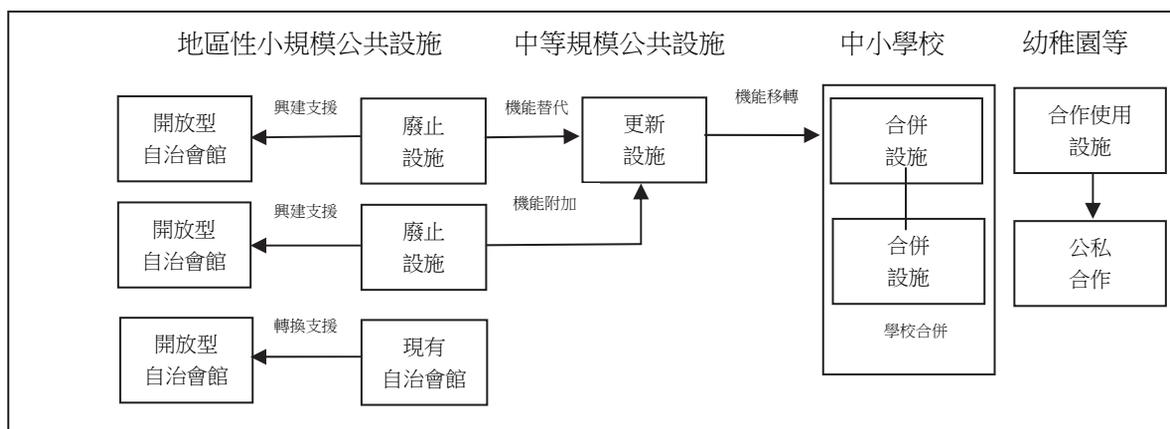
表 7 秦野市公共設施再配置業務項目計畫

再配置業務項目	應辦理事項
一、計畫推動	1.成立推動再配置計畫專責單位。 2.建立計畫執行進度監督機制。 3.建構各區域支援辦理公共設施再配置計畫體系。
二、完備相關法規	1.推動再配置業務相關法規之修訂。 2.訂定公共設施營運管理及維護更新作業規範。
三、建立財源調整機制	設立公共設施再配置基金，確保經費適足性與穩定性。
四、建置設施情報機制	1.定期編製公布公共設施白皮書。 2.維修清冊集中管理。
五、設施廢止與複合化	1.設定設施廢止及複合化目標。 2.廢止設施之機能由鄰近同類型設施替代。 3.公共設施廢止或複合化後所空出基地辦理出租或出售。
六、營運管理之審查	1.積極提升市民使用率，以最小成本達成最大效益。 2.指定行政單位審查人員，並引進市民監督機制。 3.推動學校職工、廚師、文書事務人員外包機制。 4.檢討正職人員必要性及人數合理性。 5.出租公共設施未使用空間增加收入。 6.以廣告、冠名權、贊助、會員制等增加收入。
七、使用者受益之審查	1.審查免費使用設施之公平性與收費設施標準之合理性。 2.使用率 100%之設施，審查其收費水準是否過低。 3.檢討廢止收費減免制度。 4.強化使用者付費機制，提升公共設施自償率。 5.引進按日期或時段採差別費率之彈性收費機制。 6.設定收費單位時段(如 30 分鐘)，增加設施使用人數。 7.營收增加及成本降低者，亦可將收益回饋市民。
八、維修計畫的實施	1.優先更新經診斷有耐用性及安全性問題設施。 2.依據經費額度進行預防性維護措施。
九、推動跨區域合作	1.與鄰近都市合作推動提升公共設施使用效率計畫。 2.可依據交通網路體系規劃跨區域合作計畫。
十、持續推動更新計畫	1.依據交通網路及整體財源訂定橋樑更新計畫。 2.廢續辦理下水道等汗水處理更新計畫。

資料來源：日本神奈川縣秦野市(2016)，*秦野市公共設施再配置計畫第 1 期基本計畫後期實施計畫*，P98。

(二) 該前期計畫並規劃公共設施複合化利用執行方式，並辦理指標性案例，累積實際執行經驗，為辦理長期計畫奠定基礎。

1. 公共設施複合化利用執行方式如圖 1。



資料來源：日本神奈川縣秦野市(2016)，*秦野市公共設施再配置計畫第 1 期基本計畫後期實施計畫*，P74。

圖 1 秦野市公共設施複合化利用執行方式

- (1) 興建支援：興建開放型自治會館，取代廢止之小規模設施。
- (2) 轉換支援：現有小規模設施，轉換功能為開放型自治會館。
- (3) 機能替代：更新達始用年限之中等規模設施，並替代經廢止之同功能小規模設施。
- (4) 機能附加：經廢止之小規模設施，原有功能由更新之中等規模設施附加功能取代。
- (5) 機能移轉：須更新之中等規模設施，可與中小學校設施合併，將整體機能移轉由合併後之設施提供。
- (6) 合併：合併中小學校舍或設施。
- (7) 公私合作：公私立幼稚園及托兒所共同使用園舍。

2. 秦野市辦理下列指標性案例，其執行方式及政策效益說明如表 8。

表 8 秦野市公共設施複合化利用指標案例

案 例	執行方式	政策效益
一、義務教育設施與公民會館複合化使用	西中學體育館與西公民會館合併，成為包含運動場、老人中心、生涯學習中心、音樂教室、電腦教室等多功能使用之社區中心。	1.以多功能用途方式興建學校設施，降低納稅人負擔。 2.學校教師辦理義務教育，民間師資辦理成人教育，共同使用教育設施，以提升興建設施之效益。 3.累積複合化營運經驗，提升該市整體公共設施管理效能。
二、設立小規模地區型公共設施開放民間使用	設立小規模地區型公民會館，供老人中心及兒童館使用。	1.社區自行營運管理自治會館，較能符合當地實際需求。 2.收取租金收入做為設施維護財源。 3.以社區老人熟悉之鄰近場所形成交誼中心。
三、政府與民間合作提升服務效能	公私立幼稚園與托兒所共同使用園舍。	引進民間力量解決職業婦女幼童托育問題 ¹⁶ 。
四、活用公共設施閒置空間	社會福利設施贖餘空間出租郵局使用；圖書館贖餘空間出租便利商店使用，並提供全年無休 24 小時還書服務。	增加租金收入並減少管理費用，同時提升服務品質。

資料來源：日本神奈川縣秦野市(2016)，*秦野市公共設施再配置計畫第 1 期基本計畫後期實施計畫*，P74、P81-83。

(三) 秦野市 2011 年至 2020 年第 1 期再配置計畫，就各類別及個別特定設施訂定具體執行計畫。

1. 就學校教育設施、生涯學習設施、辦公廳舍、社會福利設施、觀光及產業振興設施、公營住宅、公園綠地、低度及未利用土地、未來再改善設施等 9 項類別，訂定再配置計畫。
2. 具體規劃 15 項特定公共設施再配置執行計畫，前期計畫(2011 年至 2015 年)

¹⁶ 近年來日本稱有進入托育中心需求，卻因名額過少而無法取得托育照護之幼童為「待機兒童」，托育問題有待積極解決。

計縮減公共設施面積 2,207 m²，減少營運管理費用 10.55 億日圓及建築費 2.19 億日圓。

肆、結論與建議

世界銀行 2014 年出版之「地方城市財務手冊」說明，地方政府公產管理策略包含盤點清查、分析記錄、配置管理、策略執行等四個面向¹⁷。建構完善公產管理策略，可避免政府公有財產損失機率並確保對市民服務品質，因此先進國家主要城市多訂有中長年期資本投資計畫案例¹⁸。

日本地方政府推動之公共設施總合管理計畫，對轄區內公共設施進行全面性盤點清查，分析紀錄使用現況及改進方向，並建立整合性資訊管理系統。同時配合都市現況與發展策略、中長期財政收支估測、公共設施運用現況與應改進事項等，定期編製公共設施白皮書，業完成全面性且完整之配置管理。在兼顧設施完善及財政健全前提，訂定公共設施管理方針，再依據方針排定更新及重建優先順序後，訂定完整公共設施總合管理計畫，並設立專責機構執行。此一系列完善管理制度及各項配套措施，已完整體現世界銀行揭示之公產管理策略，堪稱世界各國都市之最佳典範。

一、結論

我國地方政府近年來亦面臨人口結構轉變¹⁹及公共設施閒置問題²⁰，就本文所述日本地方政府辦理經驗，綜整下述政策思維與做法，頗值得我國參考學習。

¹⁷ 公產管理 4 個面向說明如下：

- 一、盤點清查：針對地方政府公有財產進行全面性清查。
- 二、分析記錄：建立物業管理之資訊登錄系統，分析公有財產相關資訊並完整紀錄。
- 三、配置管理：公有財產配置及使用應符合城市發展策略，並定期編製報告揭露其運用狀況。
- 四、策略執行：制定公有財產管理策略方針及計畫，並設立專責管理機構執行管理計畫。

¹⁸ 該手冊列舉如美國舊金山市 2012 年至 2021 年發展計畫、美國夏洛特市 2011 年至 2015 年投資財務計畫等。

¹⁹ 內政部戶政司公布我國 106 年 9 月底人口總數為 2,356 萬人；全國 65 歲以上老年人口比例 13.66%，已接近 14%「高齡社會」標準，且 13 個直轄市及縣(市)老年人口比例超過 14%；106 年 2 月「老化指數」(65 歲以上人口占 14 歲以下人口比例)達 100.18，老年人口第 1 次超過幼年人口，15 直轄市及縣(市)「老化指數」超過 100。

²⁰ 我國行政院公共工程委員會 2005 年起即推動「行政院活化閒置公共設施推動方案」，公布截至 2017 年第 2 季列管我國各地方政府閒置公共設施尚有 71 件，金額合計新臺幣 123.27 億元。

- (一) 全面清查設施，確實掌控資訊：我國地方政府對公共設施主要就區位、面積、建築年限等基本資料，辦理彙整登錄。日本總管理計畫進一步全面清查設施使用率、收費情形、安全性等資訊，並彙編公共設施白皮書，較能全面掌握公共設施資訊。
- (二) 衡量財政空間，務實訂定計畫：我國地方政府就個別公共建設擬訂財務計畫，日本地方政府已辦理中長期財政估測，務實衡量未來各年度可提供建設經費額度，排定公共設施興建及更新之優先順序，平滑化各年度經費支出，並確保財政穩健，頗值得效法學習。
- (三) 擴大參與層面，提升市民認同：秦野市邀集專家學者成立公共設施再配置計畫檢討委員會，與市府行政人員進行深入探討，結合專業與實務提出執行計畫。另透過民意調查、分區懇談會、市民提案等機制，由民眾就實際使用需求提供具體建議，使公共設施規劃較能符合民眾生活需求，並提高市民對市政建設參與度與認同感。
- (四) 配合都市發展，形塑施政藍圖：公共設施總管理計畫先就都市計畫、人口結構、地理環境、產業特性、消費與投資情形等都市基本環境及公共設施現況進行清查，整體規劃擬訂配置方針後，再規劃個別設施興建及更新執行計畫。我國地方首長可參採其思維，將其施政理念融入總管理計畫，成為都市發展之藍圖。
- (五) 長期規劃建設，闡明政見理念：我國地方首長二任任期僅 8 年，公共建設須經規劃、設計、興建階段，且經費有限無法全面開辦，政見落實受限制。日本公共設施總管理計畫經衡酌財政空間，排定各年度公共設施更新及興建優先順序，且期間最短 10 年。透過公布總管理計畫，地方首長可完整闡述長期建設理念，亦較能讓市民瞭解在經費額度限制下，必須逐步推動市政建設之客觀事實。
- (六) 整合新舊設施，增加更新財源：整合管理計畫係全面清查整體設施後，就安全性不足及使用效率過低者，整體規劃廢止、重建、合併等重整措施，而非以單一設施之重建進行規劃。該整合性做法，長期可降低市府建築費及維護費支出，且空出之基地也可出租或出售增加收入，增加未來更新其他設施財

源，頗值得參考。

- (七) 跨區整合推動，促進區域發展：日本地方政府亦依據交通網路體系，與鄰近都市合作推動跨區域公共設施重整規劃，避免重複興建同類型設施之浪費，並提升整體使用效率，達成互惠互利目標。
- (八) 引進智慧科技，提升服務品質：運用最新檢測儀器及建築技術，辦理公共設施檢測及重建，建立整合性資訊管理系統，統籌調度公共設施。經過上述一系列完整之作業流程，可累積實務作業經驗，訂定標準作業規範，完備公共設施管理制度。

二、建議

- (一) 依據地方實際需求參考實施：日本秦野市政府已全面訂定總管理方針或計畫，我國地方政府客觀環境未必相同²¹，就人力與資源雖未能立即全面實施，但由於總管理計畫包含編製公共設施白皮書、建置整合性資訊管理系統、設立計畫檢討委員會、擴大市民參與機制、擬訂總管理方針、訂定配套措施等，各地方政府可視實際需要分階段實施，逐步提升公共設施管理效能。
- (二) 健全現有公共設施控管機制：我國地方政府除公共設施基本資料，可就各項設施之營運費用、使用率、安全性等進行全面清查，進一步編製公共設施白皮書並定期更新公布。同時建置整合性資訊管理系統，提升設施調度效能，展現其確保公共設施安全性及使用效率決心。
- (三) 提升公共建設計畫完整性：我國個別公共建設計畫之內容，雖包含區域現況與社經發展分析等資料，惟僅分析個別計畫實施之區域。由於整體都市發展計畫、中長期財政收支估測、個別設施狀況清查及改善等，均屬地方政府原本即應掌握資訊，若能整合現有資訊，整體規劃轄區所有設施之更新及興建計畫，實際上不致增加工作負擔。
- (四) 選定示範區域或指標性計畫辦理：秦野市成功案例由日本總務省推廣至全

²¹ 秦野市係在人口減少與老年化趨勢及公共設施已達更新階段前提下，設定公共設施削減面積目標，我國各地方政府客觀環境不同，如人口增加及青壯年人口較多，或公共設施數量尚不符合目前需求地區，可視實際需要設定重整目標。

國。我國地方政府亦可就轄區內選定示範區域或辦理指標性案例，累積實務執行經驗後，再逐步擴大實施，全面提升公共設施管理效能。

參考文獻

一、中文部分

1. 內政部戶政司，人口統計資料，<http://www.ris.gov.tw/fr/346>。
2. 行政院公共工程委員會(2017)，「106 年度第 2 季各機關辦理活化閒置公共設施作業推動情形」，https://www.pcc.gov.tw/pccap2/BIZSfront/MenuContent.do?site=002&bid=BIZS_C10608718。

二、日文及英文部分

1. 日本內閣府(2013)，「經濟財政營運改革基本方針－脫離通縮・經濟再生」。
2. 日本內閣府(2013)，「日本再興戰略－JAPAN is BACK」。
3. 日本總務省(2014)，「公共設施總合管理計畫指導方針」。
4. 日本神奈川縣秦野市(2017)，*秦野市公共設施白皮書*，2016 年度改訂版。
5. 日本神奈川縣秦野市(2016)，*秦野市公共設施再配置計畫第 1 期基本計畫後期實施計畫*，初版。
6. World Bank (2014), *Municipal Finances A Handbook for Local Government*.