

## 壹、出國目的

區公所承辦民政、社政、兵役、健保、經建、災害防救、爭訟調解、法律諮詢等項目，並設有服務台受理民眾諮詢及協助洽公。里鄰自治事項依據臺北市自治法規賦予里長辦理里年度工作策定及執行、里內基層建設之推動、市政宣導等公共事務。里長不僅是區公所與民眾溝通橋樑，也擔任臺北市垃圾焚化廠回饋經費管理委員會主委或委員、巡守隊隊長、環保志工隊隊長、調解會委員等等，同時協助公共目的遂行及公共利益追求。因應區里政業務多元化，本所規劃參訪項目包括都市防災、區政建設、交通建設、環保建設等市政建設。並考量南港區三鐵共構工程及南港經貿園區擴展工程皆積極規劃興建中，未來完成後南港區將成爲臺北市另一個新都心，其所伴隨的是將面臨大量新移入人潮所衍生出相關防災、衛生、及交通等市政建設問題之衝擊。

有鑒於日本行政機關高效率之行政能力及人民優異法治精神，更重要的是其與台灣同屬西太平洋地震頻繁、季節性颱風、豪雨侵襲、土石流等災害嚴重之區域，據資料統計，全世界每年所發生的芮氏 6 級以上地震，有 20% 發生在日本。但日本民眾面對災害時往往能處變不驚不會恐慌、混亂，而且異常鎮定、沉著，社會秩序有條不紊；日本政府則以極高的效率，強而有力的組織動員實施了抗震救災行動，日本所憑藉的關鍵優勢在於預防體系健全 高效率救援措施及災民臨危不亂。

故本區此次規劃之基層行政人員及里長出國考察行程爲期 6 天，前往日本中部名古屋及高山市役政所等中部縣市（愛知縣、長野縣、岐阜縣、三重縣、富山縣）觀摩學習，其考察目的爲增廣本所同仁及里長視野及國際觀，期藉由參訪其他國家之災害防救經驗及市政組織、交通政策、環境保護等建設俾利提供相關人員推動區里公共事務時有不同的思考方式，並期藉本次考察師其長處經驗，以作爲未來地方自治事務規劃之參考並期望達成讓黑鄉南港能揮別水患陰霾，轉型爲璀璨

明珠之未來目標。

## 貳、出國過程

### 一、行程紀要

日期	參訪行程紀要
第 1 天 4 月 25 日	臺北出發直飛日本第四大城名古屋市
第 2 天 4 月 26 日	參訪名古屋防災中心、根尾斷層、郡上八幡市
第 3 天 4 月 27 日	參訪高山市役所、中部山岳國家公園、新穗高國家公園
第 4 天 4 月 28 日	參訪大町山岳博物館、鹽之道博物館、魚津埋沒林
第 5 天 4 月 29 日	參訪金澤兼六園、白川鄉合掌屋、莊川櫻
第 6 天 4 月 30 日	日本中部機場直飛桃園國際機場返回臺北

### 二、考察內容：

#### (一) 災害防治工作

##### 1. 參訪名古屋市防災中心：

名古屋市為日本第四大都市位於日本中部鄰近東京都人口約 260 萬與臺北市相近，有鑑於日本與臺灣同屬地震頻繁地帶且阪神大地震（6000 人死亡）、淡路大地震及華航名古屋空難均造成大量傷亡，故每年名古屋市消防局所屬防災中心除每年均會舉辦大型防災演習外，平日並儲存戰備口糧 400 百萬份，其防災法並明文規定當國家遇有重大災難時係由總理發佈緊急命令，並透過廣播、收音機、市政網路、消防電話錄音、廣播車、直升機等多重傳播管道傳遞訊息，且此時全國均需停止所有都市生活機能，全民進入防災之高狀態，名古屋市防災中心並設有地震及煙霧災害體驗館、每年到此參訪體驗者超過 1 萬人次，此次參訪讓我們深深體會日本政府於防災作業會有優異的成績其關鍵因素有以下幾點：

##### (1) 演習視同作戰一切力求逼真

日本於防災演習的時候，其被劃定演習的區域，在演習的期間會將所有的情況假設模擬，例如模擬停電情境，那麼民眾接到訊息時，每一個人會立刻把燈關掉，然後開始大家就真的去模擬，在一個黑暗的狀態中，你心裡面應該會有什麼感受，你應該怎麼逃難。如果是百貨公司接到模擬訊息時，他們真的就會要求所有的客戶停止消費並配合演習指令，此時大家會在心裡想如果現在發生災害時，應該有的反應及作法。但是臺灣的演習方式，第一，絕對沒有做到這麼逼真，第二，就算有的話，頂多就是門關起來，窗戶關起來，裡面照常營業，這樣子的演習其實是不夠徹底的，一個不徹底的訓練當遇到真正的災難來臨時，當然就如同無

頭蒼蠅一樣無所適從。

## (2) 將媒體納入防災體系

通訊系統中斷是使得災情嚴重的因素之一，日本有鑑於阪神大地震之後，由於災區通訊中斷，中央政府與消防署又沒有緊急熱線電話，因此政府在地震剛發生的前兩個小時，處於空白時期，政府的危機處理能力受到民眾的質疑的教訓。

故研擬將媒體納入防災體系中與相關救災單位相結合以提升救災能量，因當正常的通訊系統因為地震而癱瘓時，電子媒體的衛星傳輸系統，就變成最好的緊急通訊管道，可以發揮很大的功能。例如日本NHK的教育頻道可於地震發生一小時後就開始播放尋找受災地區的親朋好友的資訊。假如我們能夠讓新聞媒體的系統，在非常必要的時候，也成為我們整體防災體系的一部分，緊急通報系統應該可以更加完善。

## (3) 高度守法民族性及鎮定面對災難

面對災害時日本人自律的精神就發揮的淋漓盡致，從排隊領取救濟品這件事，日本人的表現就令人佩服。在日本災區中災民很容易形成一個排隊的現象，各地救援物資陸續運抵災區，災民會自動排隊領取乾糧和飲用水，有條不紊鮮少發生推擠及爭奪救濟物資情形，又如神戶大地震時該地區有三分之二的醫療設施毀於地震，日本政府由鄰近地區緊急調派醫療人員加入救災，在這場大地震中，沒有人趁火打劫，也看不到明顯的抱怨或抗議場面，因此，巨大的災變之後，不論是阪神大地震，或是華航名古屋空難，我們都看見日本人沈著冷靜的面對危機，井然有序的處理災難，相對於日本人面對困境，處理災難的態度，再回頭看看我們自己，發生災難時，相關單位交相指責，媒體上經常可以聽到互相責難的聲音，但是，在相互指責之餘，我們卻很少檢討自己在這次地震當中的表現。

## (4) 不斷更新建築及防災法令

日本政府於更新建築及防災法令方面著力甚深，例如在一九八一年以前，規定大樓不准超過十八層，後來修改法令，可以蓋高樓，但是必須是足以抵擋規模六以上強震的智慧型大樓。當強震來臨時，這些高樓只會搖晃，不會倒塌，但根據最新的理論指出，根本沒有百分之百防震的大樓，只有抗震度較佳的建築物而已，因此日本政府特別針對都市，制定了「大都市震災對策推進綱要」，每個大都市都要按時進行「震災對策訓練」。日本消防廳也建議在家中準備一個緊急救難包，裡面存放手電筒、收音機，蠟燭、火柴以及求生用的小刀。另外，由於地震中頭部最容易受傷，因此消防廳也建議在家裡準備這種防災頭巾，以保護頭部的安全，而各種災害常常易引發火災濃煙，根據統計，有災害死亡者係被濃煙嗆死，故日本政府擬於2006年10月全面實施每戶住家均需安裝火災警報器及煙霧偵測器之政策以降低災害之致死率。

## (二) 基層地方自治組織（市役所）

### 參訪高山市役所

日本行政區劃分全國分為 1 都(東京都：Tokyo)、1 道(北海道：Hokkaido)、2 府(大阪府：Osaka、京都府：Kyoto) 和 43 個縣（省），下設市、町、村。其辦事機構稱為“廳”，即“都廳”、“道廳”、“府廳”、“縣廳”，行政長官稱為“知事”。每個都、道、府、縣下設若干個市、町(相當於我國的鎮)、村。其辦事機構稱“役所”，即“市役所”、“町役所”、“村役所”，行政長官稱為“市長”、“町長”、“村長”，本區此次參訪的高山市役所其層級相當於我國鄉、鎮、市及直轄市之區為日本最基層之地方自治團體，高山市是岐阜縣深奧山區裡的一個小鎮，向來被人稱為「小京都」，整個市區依山坡地形而建，層次感鮮明古意盎然，其市境 92.5% 為森林所覆蓋，為一個高山城市，面積約 2177 平方公里（與東京都相近），但人口僅有 97,000 人，地方主要財源除中央補助外主要仰賴觀光收入，市役所職員約 350 人，最高行政長為市長，任期 4 年由公民直接選舉之，市役所除 8 個部 25 個課室及駐外分支所外，並編制有市消防署由市長指揮，市議會議員計有 36 席任期 4 年由公民直接選舉之，主要功能在於監督市役施政，由前所敘，日本市役其組織編制及執行運作與我國鄉、鎮、縣轄市相當接近，故日本之市役所在執行地方自治政務時，與我國鄉、鎮、縣轄市面臨相同的問題茲分析如下：

- (1) 財源拮据，地方政府的自主財源有限，無法支應經常性支出，地方政府的建設經費有很大比例需依賴上級政府之補貼，故形成一種「跛腳的自治」。
- (2) 地方選舉已經淪為地方黑金派系掌控地方資源的工具，故有許多學者贊成取消鄉鎮市級自治選舉，又鄉鎮市公所轄區甚小，在目前交通便利與資訊發達的情形下，於縣市之下再設鄉鎮市，無異增加公文往返時間，影響行政效率。因此，如果能夠取消鄉鎮市的自治地位，將其改為縣政府的派出機關，當可減少事事層層上轉之情況，進而提高行政效率。

綜前所述，台灣目前大部分鄉鎮市政府已無地方自治之條件，所以應可順勢改制，將鄉鎮市長改由官派，而使鄉鎮市成為縣政府的派出機關，如同北高兩市之區長以提升行政效能。

## (三) 交通方面

### 1. 高速公路電子收費系統 ETC

ETC (Electric Toll Collection) 電子收費系統，是世界先進國家廣為推行的道路電子收費機制。顧名思義，它是以自動化收費的方式，緩和塞車問題，提高民眾「行」的便利性。台灣高速公路電子收費系統自從 2 月 10 日正式開通以來，爭議不斷；正當台灣為了 ETC 的事情，搞得民眾罵政府，政府罵遠通的時候，日本早已推行 ETC 將近 5 年，使用率即將達到 70%，不但民眾利用 ETC 撿便宜，經營團隊和相關業者也荷包滿滿，日本實施 ETC 收費政策成功因素如下：

### (1) ETC 卡和機上盒開放多家廠經營良性競爭創造三贏

利用 ETC 有兩個必要條件，一個是申辦 ETC 卡，另一則是購置機上盒，在台灣，ETC 系統的 BOT 案是由遠通公司得標；故 ETC 卡和機上盒都被遠通壟斷，民眾沒有選擇的權利，但是，在日本可不同了，兩者都提供開放選擇。

在日本，由於一開始的 ETC 卡必須與信用卡結合，過路費則由信用卡直接扣款；因此，日本國內有 JCB、美國運通、三井住友銀行等 14 家信用卡機構發行 ETC 卡。申請卡片的手續，對於駕駛人來說，雖然麻煩了點，但由於大部分 ETC 卡免收年費，還提供加油折扣、道路救援等優惠；因此，並不會加重使用者負擔。真正阻撓駕駛人採用 ETC 的原因，是裝設機上盒，由於一開始日本政府，只補助特定對象，對於一般民眾，僅給與過路費的折扣。故為了提升 ETC 的使用率，決定放寬補助，果然有效；試辦的一個月內，裝機量就成長了 2.5 倍，而 ETC 使用率也提升了 2.6 倍。日本四家經營高速公路的集團，分別提供 ETC 使用者各種不同的過路費折扣，如累積里程換取免費過路，或是在特定時間之內過路費折扣 3%~50% 等。日本導入 ETC 後，使得收費的人力需求降低，節省下來的錢，藉由折扣優惠回饋給使用者，如此，將 ETC 的運作導入良性循環。

### (2) 營運者與業者 分享經濟利益

以經營縱貫日本本州高速公路的日本道路公團(現已分為東日本交通株式會社、中日本交通株式會社和西日本交通株式會社)為例，引進 ETC 之前的年營收為 1 兆 8608 億日圓；引進 ETC 後，第 1 年營收成長至 1 兆 8738 億日圓；到了 2005 年公團民營化，劃分為三家公司之前，年營收衝高至 2 兆 1254 億日圓，成長率為 14%。由是可見，ETC 所帶來的經濟利益不僅是 ETC 的營運者從中獲利，與 ETC 有關的產業，也跟著雞犬升天，尤其是機上盒。根據日本市調公司富士奇美拉總研(Fuji Chimera Research Institute)的調查，2004 年日本機上盒的市場規模有 3849 億日圓，去年成長了 44%，達到 5556 億日圓；預計到 2012 年，隨著 ETC 專用車道增加、機上盒需求增加，市場規模將再持續成長，高達 7469 億日圓，ETC 所帶動的機上盒市場，自然成為所有製造商兵家必爭之地。

## 2. 腳踏車用道

每一位從台灣到日本考察者都會有一個共同的疑問？為什麼日本街上看不到機車呢？但隨處可見腳踏車專用道及停車場，相較台灣各級政府推行腳踏車專用道及替代機車為交通工具多年，但成效依舊不彰，馬路上機車、公車、小客車及腳踏車互相爭道險象環生的畫面時時映入眼前，在日本由於交通十分發達，遍佈全國的大小機場，四通八達的高速公路，橫貫東西的高速新幹線，交織如網的電車和地鐵，發達的水上交通，構成了空中、地面、水上的立體交通網，腳踏車扮演著交通接駁工具角色，並成功的融入日本人生活中。

在日本一般上班族及學生上、下班、上、下課騎腳踏車再轉乘坐大眾運輸工具已成為一種交通運輸模式，故騎腳踏車為日本人不可或缺之交通工具，腳踏車專用道及專用停車場隨處可見，相較於台灣馬路上機車泛濫到處亂流竄並大量排放廢氣之景象，機車在日本道路上卻很難見到它的踪影，這與日本社會傳統觀點認為小孩子不會騎腳踏車會被同伴嘲笑、騎摩托車是不良少年才會有的行為有關，日本交通法規規定腳踏車不能於道路行駛，只能騎在人行道上且不能雙載，故道路只見四輪傳動車輛。

故台灣地理環境與日本相同地小人稠，應可師法日本大力推廣騎腳踏車之政策，不僅可節省能源、減少空氣污染並可達到全民運動健身之目標，但前題是各種大眾運輸工具建設應完善，以構置成一個便利完整之交通網，此時推行騎腳踏車方能事半功倍。

#### (四) 環保及其他市政建設方面

- 1.禁菸政策：日本政府為保護其國人健康及保護環境整潔，於各大都會區人潮密集處劃設戶外禁菸區，執行方式為凡人行道上地面劃設有標示禁菸標誌之區域全面禁止吸菸，且為落實政策推動並由義工不定時進行禁菸宣導分送宣導單規勸吸菸者息菸，其宣導單用語為「公眾場所不吸菸，是成年人基本常識」，且日本與世界各工業國家為防止溫室效應所帶來之環境破壞而簽訂「京都議定書」以削減溫室氣體總排放量管制氣體。雖然我國並不是聯合國之會員無法簽署京都議定書，且目前並無減量責任，但我國身為地球村的成員於善盡保護地球之責任、避免國際制裁、提升國家競爭力之觀點理應配合遵守京都議定書相關規定。
- 2.道路維護政策：台灣道路品質不良其原因，歸咎於時常開挖且回填不實，致路無三里平永遠坑坑洞洞無法平整，但日本不論都市或鄉鎮之道路多數平坦整潔，道路挖掘之場景亦不常見，其關鍵在於良好的都市開發計劃，當一個都市區域或土地欲開發前，相關民生管線均需預先埋設完成後，後續開發工程始能運作執行，故區域開發工程完成後自可減少道路開挖頻率。
3. 交通號誌貼心設計：日本城市都會區其行人通行交通號誌雖沒有台北市小綠人顯示圖像功能，但有一創意設計就是當行人通行號誌綠燈亮時，同時會發出聲音以協助殘障人士及老弱婦孺通行之安全及便利性，我國的小綠人行人號誌如能結合此項功能對於弱勢團體，可說是一大福音並可減少交通事故，可說一舉二得。

## 參、考察心得

此次本所與里長至日本中部地區參訪其防災整備及基層市政組織建設，對於日本政府運用其強而有力的組織動員能力實施抗震救災行動，及高效率的行政效能留下深刻印象，綜合各位參訪團員考察心得彙整如下：

### 一、防災整備

台灣屬於西太平洋地震頻繁、季節性颱風、豪雨侵襲、土石流等災害之國家，此外，四分之三面積屬山地地形的台灣，恰巧亦位於梅雨前線及西太平洋颱風路徑之上，形成山高水急坡陡流急的特性，極易發生地滑、山崩、土石流及季節性缺水等天然災害。臺北市位於臺灣本島北部臺北盆地之中央，地勢低窪，全市總面積約 271.7997 平方公里，山坡地占 55%，人口約 264 萬，每平方公里人口密度近一萬人；本市又為臺灣政治、經濟、文化之中心，工商發達，近年來隨經濟社會迅速發展，高樓鱗次櫛比，人口急遽增加，市區平地之土地利用已漸趨飽和，住宅區往市區邊緣及山坡地發展，都市化範圍不斷擴大，導致災害類型呈現多樣複雜化，且台北盆地因沈積地層年代不夠久遠壓得不夠密實，一旦發生災害極易造成市民生命財產重大損失，如 1999 年 921 地震、2000 年象神颱風及 2001 年納莉颱風均造成生命及財產上極大的損失。

日本與我國同家屬地震頻發國家，據資料統計，全世界每年所發生的芮氏 6 級以上地震，有 20% 發生在日本，且由於日本政府以極高的效率，組織實施了抗震救災行動面對各種天災，日本民眾面對天災表現出不恐慌、不混亂，而是異常鎮定、沉著，社會秩序有條不紊、防災意識普及、地震演習頻繁、預防體系健全、救援措施高效等健全防災措施，故總是能將災害降至最低。日本防災精神在於全民一心由上而下大家來防災，因為，災害的防救工作不能全部依賴政府的力量，生活、工作在每一地方的民眾，或可能是災害發生場所的社區，更是災害防救工作的要角。

如何提昇民眾的災害意識與防救災能力，如何動員居民、營造社區使成為不怕災害發生的「防災社區」，乃是近年美、日等防災先進國家的重點工作，而防災由「自己、家庭以及社區」做起的觀念，已逐漸成為防災研究與實務工作者的普遍共識，因為自助才能人助，落實社區防災工作是現階段應加強之防災觀念，社區災害防救組織是整體防救災系統的基石，在平時可以減少可能造成災害的原因，而於災害發生時，扮演著第一線救災的重要角色。

僅由行政與專家來擬定的計畫，並無「居民參與」，無法真正瞭解居民（或災民）的需求、2.由於缺乏民眾的參與，很難提昇民眾對於災害及其防救的重視，反養成其依賴政府的習性，以致無法落實全民防災的理念等盲點，故與其只是消極探討居民為什麼不離開高災害敏感地區，還不如透過居民（民眾）參與的過程來進行防救災教育，也就是推動民眾參與的社區型災害防救對策或來得更務實，其理由如下：

- 1.如此的行動將使民眾開始關心災害為何發生、為何需要進

行防救災、以及如何展開防救災工作。

- 2.一套可以吸引民眾參與的社區災害防救計畫的擬定與推動過程，可促使民眾更進一步瞭解災害，願意共同參與消除或改善災害危險因子，這種事先的減災行動將使災害防治收事半功倍之效。
- 3.唯有建立當地民眾自救或互助的行動能力，才能面對大規模災害發生時，政府既定的防救計畫或對策可能失靈的情況。
- 4.將可減輕居民依賴政府的習性，真正落實全民的災害防救，減輕災害時的損失。

綜上所述，台北市近年來所舉辦之各項防災演習，亦是朝向全民參與及注重社區居民參演之防災演習趨勢方向邁進，如本區於今年5月18日所舉辦之跨區（南港、信義、大安）防汛演習，演習單位涵蓋玉成抽水站、南港軟體科學園區廠商、南港公園及南港國宅社區，即是體認到防災之功關鍵因素不僅是上下指揮之服從關係，更重要是能確實於社區中紮根，正所謂政府之資源有限，而民力卻是無窮的。

## 二、基層地方自治組織方面（市役所）

日本市役所其組織編制、執行地方自治政務模式及所面臨之困境，與我國鄉、鎮、縣轄市相當類似，其與區公所雖同為最基層之地方自治行政機關，惟組織結構及所面臨之問題並不盡相同，以下運用波特 SWOT 競爭力理論分析市役所與區公所之優、劣勢差異：

	市役所	區公所
優勢	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.首長直接民選政策自行負責 權限大</li> <li>2.機關編制單位多涵蓋層面廣 提升行政效率</li> <li>3.首長民選施政較能符合民意</li> <li>4.市議會可監督市役所施政</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.不需自籌財源</li> <li>2.首長由上級指派施政較無包袱</li> <li>3.區公所下尚有里辦公處可協助推展政務</li> </ol>
劣勢	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.財源不足需自籌財源</li> <li>2.行政首長民選地方資料易為派系操控</li> <li>3.首長民選施政易瞻前顧後</li> <li>4.市役所與市議會若關係不佳 易形成政治僵局</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.首長官派權限較小</li> <li>2.機關編制單位較少相關施政 需其他機關協助</li> <li>3.首長官派施政較無法符民意</li> <li>4.官派區長指揮民選里長易造成行政扞格</li> </ol>

從上表波特 SWOT 競爭力理論分析可知與我國鄉、鎮、縣轄市相當類似之市役所其與區公所雖各有優、劣勢，惟近年來國內多數學者基於減少選舉頻率以安



定社會秩序、減少政府自治層級以提升行政效能，倡導藉由取消鄉鎮市級自治選舉將鄉鎮市長改由官派，而使鄉鎮市成為縣政府的派出機關，如同北高兩市之區長，來達到扼制黑金勢力，淨化基層政治生態的目標，此論點是值得我們深入觀察及研究的。

#### **肆、考察建議**

有鑑於近年來隨經濟社會迅速發展，高樓櫛比鱗次，人口急遽增加而各種災害常常易引發火災伴隨濃煙，根據統計有很多災害死亡者係被濃煙嗆死，故建議比照日本全面實施每戶住家均需安裝火災警報器及煙霧偵測器以降低災害之致死率。

#### **伍、考察照片**



相片說明：考察團參訪名古屋消防局防災中心聽取簡報



相片說明：考察團參訪名古屋消防局防災中心情形



相片說明：名古屋消防局防災中心防災專用直昇機



相片說明：考察團至地震模擬室親身體驗



相片說明：日本新型室内用火災警報器



相片說明：日本防災用儲備口糧



相片說明：名古屋消防局防災中心防災宣導資料



相片說明：考察團名古屋消防局防災中心主管淺野漳合影



相片說明：日本鄉間住戶均懸掛水桶供防火救災用



相片說明：日本鄉間防火救災用水池



相片說明：考察團參訪根尾斷層紀念館



相片說明：根尾斷層紀念館斷層實景模型



相片說明：考察團參訪高山市役所



相片說明：高山市役所員工辦公情形





相片說明：考察團與高山市役所市長秘書合影



相片說明：名古屋市垃圾分類清運告示牌



相片說明：名古屋市垃圾分類用袋





相片說明：高山市風景區垃圾收集箱



相片說明：名古屋市人行道禁菸標誌



相片說明：名古屋市自行車專用停車場



相片說明：名古屋市地鐵站通勤族出入情形

陸、考察人員名冊（以姓名筆劃排例）

編號	姓名	身份
1	沈長慶	聯成里里長
2	吳勝喜	成福里里長
3	吳林惠子	玉成里里長
4	林福生	鴻福里里長
5	陳忠正	舊莊里里長
6	陳明義	仁福里里長
7	陳金賜	新富里里長
8	陳武生	東明里里長
9	楊立凡	中研里里長
10	鄭金福	新光里里長
11	詹坤隆	中南里里長
12	劉芳子	西新里里長
13	闕貴卿	南港里里長
14	彭瑞杞	健保課課長
15	吳義彬	里幹事