

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別:研習)

## 震災區重建規劃與推動

服務機關：行政院經濟建設委員會  
行政院 921 重建委員會

出國人姓名及職稱：

王雪玉	副處長
黃智家	科員
蔣水木	專員
張麗慧	科員
林至美	專員
葉淑芳	副研究員

出國地區：日本

出國期間：89 年 12 月 3 日至 22 日

報告日期：90 年 4 月 30 日

- 摘要 -

民國 88 (1999) 年台灣發生九二一地震後，各界即積極進行各項震災搶救重建工作。日本亦曾於 1995 年元月發生阪神大地震，其災後重建成效與經驗，頗受各界矚目，值得參考。惟比較日本阪神震災重建大要與我國之情形，日本之重建措施經驗雖有諸多值得借鏡參考，但由於台灣地區九二一地震，住宅重建之問題較日本情況複雜許多，所能參考引用日本作法有限；至於生活重建、協助中小企業復建及解決災民失業問題等方面，兩國作法則可互相比較觀摩，彼此改進。

# 震災區重建規劃與推動出國報告

## 目錄

摘要	王雪玉	1
第一篇 日本的災害對策	黃智家	12
第二篇 災害防治財務支援措施	蔣水木	23
第三篇 產業復興	張麗慧	52
第四篇 阪神震災神戶住宅重建	王雪玉	60
第五篇 日本震災後重建規劃與推動政策之省思	林至美	72
第六篇 阪神・淡路大震災重建計畫 邁向創造性的重建	葉淑芳	79
第七篇 心得與建議		98

# 摘要

## 一、前言

民國八十八年(1999)台灣發生九二一地震後，各界即積極進行各項震災搶救重建工作。日本亦曾於一九九五年元月發生阪神大地震，其災後重建成效與經驗，頗受各界矚目，值得參考。行政院經建會乃於八十九年(2000)十二月派員赴日，考察研習三週，其行程如附。

## 二、阪神震災及損害情形

- (一) 震度規模：芮氏地震規模 7.2。震央在神戶外海淡路島附近海中。
- (二) 受害地區：大阪府、神戶市、兵庫縣等十五個城市及十個鄉鎮，以神戶受害最嚴重。
- (三) 傷亡情形：死亡總數 6,430 人、受傷 43,782 人，失蹤 3 人。
- (四) 建築損毀：全毀(含火災) 111,123 間，半毀 137,287 間；受害影響戶數達 446,539 戶。
- (五) 公共設施受損：阪神高速公路(高架)倒塌 600 餘公尺；神戶港碼頭設施嚴重受損，港口機能中斷；其他一般道路、各通勤鐵路系統及水電等亦大受影響。
- (六) 震災各項損失金額：總計約日幣 10 兆圓(參見附表)。

## 三、阪神災後重建工作大要

### 第一階段緊急重建計畫

#### (一) 政府成立重建推動組織

震災發生後中央與地方政府均立即成立復興對策本部，直屬總理府，該機構為一限期五年之臨時性政府組織，主要任務是協調各部會及協助地方政府進行救災與重建工作，特別是在相關法令政策制定、協調各部會的工作、經費預算的籌措、編列與補助等方面，至於實際重建計畫之研擬規劃與推動執行、經費的運用等則由地方政府全權負責。

#### (二) 重建工作的基本理念

確立中央與地方政府共同合作、共同承擔震災重建責任，並尊重

當地居民意願進行重建，目標是使市民儘速回復正常生活、經濟獲得復甦，以及建立安全防災的新都市。

### (三) 重建措施

由神戶市所在之兵庫縣政府研訂「震災緊急重建三年計畫」，主要以生活、住宅重建與產業振興為主軸，按計畫推動，已於 1999 年 3 月大致完成。

#### 1. 住宅重建

##### (1) 緊急與臨時安置住宅

震災發生後，立即設置 1,153 處臨時避難所，並陸續興建 49,681 戶臨時住宅（包括組合屋），以安置受災戶，最高峰時期（1995 年 11 月）共安置 46,617 戶，其後隨著住宅計畫及各項補助優惠措施的實施，臨時住戶逐漸減少，至 2000 年 3 月，災民已全部搬離。

##### (2) 三年住宅重建計畫

由兵庫縣政府提出，預定三年興建 125,000 戶住宅，包括由政府直接興建之公共住宅（類似我國國民住宅）住宅公團與個別民間興建之住宅等，詳如附表。

神戶市政府另依市區住宅受損情形與需求，研擬三年緊急住宅重建計畫，針對受害戶數 82,000 戶，預定再興建 72,000 戶，另 1,000 戶則由當地住宅公團已施工中之建築移撥使用。

日本針對中低收入者之住宅問題，幾十年來已建立相當複雜但頗完善之公共住宅興建政策，由隸屬不同行政層級或地方政府之外圍單位，即財團法人性質之住宅公團負責執行，因此地震發生後之住宅需求問題之解決，各公團已有公共住宅存量或興建中之部分，可立即由地方政府會商分配運用。尚有不足，公團亦可靈活調度資金尋找適當區位立即興建，但亦難免產生供過於求之情形。迄 1999 年底，阪神地區已完成 120,000 戶中低收入住宅，實際搬入者為 28,672 戶。

##### (3) 私有出租住宅租金補貼

為協助中低收入家庭，自 1996 年起亦實施一項新政策，即降低租屋者之租金，為原來租金水準四分之一，其經費由地方籌措財源成立之阪神震災重建基金（詳後說明）支應，補助對象為房東。

#### （4）支持私人住宅重建

私人自行住宅重建，可向住宅金融公庫申請低利貸款，其利息補貼亦由上述基金支應，私人實際貸款利率視情況為 0% 至 1.1%。

#### （5）推動都市土地重劃與更新

在神戶地區推動十七處市地重劃，所有計畫都經過社區居民參與，由專業規劃團隊與建築師協助或協調居民意見，政府都市計畫與建築主管單位亦儘量提供意見與建議，以建造安全、舒適、防災的建築與生活環境為目標，並維持既有的鄰里社區關係。實際建設時政府負擔三分之一公共設施建設經費（台灣地區辦理市地重劃，公共設施經費完全由參與之土地所有權人負擔）。

## 2.生活重建

### （1）受災者津貼補助

針對老年人、中低收入戶提供 5,000 至 12,000 日圓之生活津貼，受惠戶數達 124,000 戶。兵庫縣另發給房屋全毀、半毀生活慰助金。

### （2）生活重建措施

設立社區服務中心

改進社會福利、醫療、健康服務

家庭訪問員協助老人解決生活問題

設置臨時性診所、托兒所、老人健診中心

### （3）就業與經濟援助

鼓勵企業雇用災民

協助中小企業災後重整

補助 40 歲以上失業者參加職業訓練及協助找尋工作

### （4）設置阪神淡路震災復興支援館

## 主要功能

提供政府與民間各項住宅、生活重建資訊

直接提供災民有關住宅重建之諮商及建議

整體重建目標理念之宣導

發布重建進度與成果

地震資訊及重建展示

防救災觀念與措施之宣導—教育民眾平日之防震避震應注意事項

與國際震災重建經驗之交流

(註：復興支援館於 1996 年 7 月完工，座落於神戶車站附近，區位方便，每年到訪人數約五十三萬人。至 2000 年底，已完成階段性任務，即將遷往北淡町與野島斷層保存紀念館合併，以展示地震史料為主。)

## 3. 產業重建

- (1) 對企業直接協助，提供各種低利貸款。
- (2) 緊急搶修恢復港口、聯外道路、一般道路及鐵路運輸功能，並迅速恢復水電供應。
- (3) 對中小企業與傳統產業提供臨時低租金廠房，使儘速復業，以維持工作及收入，穩定生活。
- (4) 以都市更新方式整合土地供產業重建，利用廢棄舊小學整建成為傳統手工藝、製鞋業、食品業之展售中心（北野藝人館成為神戶重要觀光景點，並為廢棄空間再利用之成功案例）。

緊急重建三年計畫完成情形參見附表

## (五) 重建經費籌措

### 1. 阪神震災重建基金

為因應龐大之救災及重建支出，1995 年 11 月地方政府成立財團法人阪神震災重建基金，基金規模共 9,000 億日圓，由兵庫縣政府負擔三分之二、神戶市政府負擔三分之一（實際籌措係由兵庫縣府以 3% 利率向金融機構貸

款 8,800 億圓，轉存銀行生息，再免息提供該基金運用)，用以支應生活、住宅、產業、教育等各項重建之需要，其中三分之一用以支付全倒、半倒戶之慰助金，另外則用以補助老人及中低收入戶生活居多。

## 2. 公共建設經費

震災重建有關公共設施部分，如港口碼頭設施之復建、道路之修復、水電之恢復，以及配合長期重建政策遠景所需之公共建設等等，初步估計約需總經費 18 兆日圓，則由政府設法籌編預算支應，中央補助二分之一以上。迄 2000 年，已支出重建經費約達 10 兆日圓（含第二階段重建），其中中央負擔約 6 兆圓。

## 第二階段震災重建

### （一）重建基本目標

本次震災受損最嚴重的兵庫縣及神戶市，在地震發生後五個月，研擬完成「阪神、淡路震災復興三年計畫」，其後再修正延伸為五年計畫，強調災區重建不只是恢復原有的功能，而確立兼顧短期與長程的重建基本目標：

1. 重視高齡化社會之住宅與生活需求，規劃適合銀髮族所需之住宅社區與都市生活環境。
2. 反省二十世紀都市發展特徵與問題，檢討地震受害之原因，研提兼具防災的土地使用計畫與空間配置，構建安全防災的新都市，維持基本維生設施之正常運作。
3. 因應高科技之進步與產業設置之需要，研擬空間發展對策，建設都市公共設施與交通運輸系統。
4. 未來都市結構與空間設施安排，應能維護當地居民原有鄰里與人際關係。
5. 針對二十一世紀之產業、社會演變與國際化趨勢，因應與世界各地之產業、貿易、文化與藝術等方面之加強交流，提出對應之都市發展政策與軟硬體措施。

### （二）重建基本構想

#### 1. 神戶發展特徵

神戶市背山（六甲山）面海（瀨戶內海），地理區位優越而市區狹長，

實質發展土地略受限制，1995 年總人口約 140 萬人，加上鄰近都會區則超過 200 萬人。

神戶港區有鋼鐵、機械、造船等傳統重大工業，對神戶數十年來產業與都市發展舉足輕重，惟近十年來國際間貿易及其他交流頻繁，高科技產業興起，產品日新月異且附加價值高，對直接鄰近港口之必要與依賴較輕，傳統產業生存受到威脅而逐漸成為夕陽工業；另神戶市區內廠商仍以中小企業居多，多從事珠寶、鞋業、手工藝、食品等，主要廠數佔總家數 99%，而就業人口則佔 75%。

神戶市在明治時代即與歐美國家接觸，市內部分建築與食品等受到影響而具異國風味，使神戶都市景觀較一般日本市鎮另具特殊風格；幾十年來，在公私部門結合眾多傳統產業與地方特色，銳意規劃經營及有計畫之行銷宣傳下，使觀光旅遊亦成為主要產業活動。

另神戶市政府早體會其港口機能與工業型態發展受限之危機，地震前即著手進行產業轉型及都市與空間發展規劃之因應政策，包括港區土地使用之調整。

## 2.地震前政府因應產業轉型已進行之措施及計畫

- (1) 針對陸地狹長土地不足之缺乏，進行大規模填海造地，開發六甲人工島，建設明石大橋聯接淡路島。
- (2) 提供優惠措施及廉價土地，以及完整之公共設施、設備與優越的服務，大力吸引國外投資；闢建國際機場、建設大型國際商業辦公大樓與會議中心等，增進其吸引力及競爭力。
- (3) 積極培訓年輕、有國際觀之企業人才。
- (4) 推動與鄰近國家港口之貿易往來，尤以中國上海，多年來致力加強雙方合作關係，作為進一步與大陸其他地區貿易往來之據點。

## 3.地震後之重建政策與措施

依據既定基本目標與構想，提出下列計畫與措施，協助災民與企業重建，並以五年為期：

- (1) 神戶地震毀損建物將近 60% 為市區之老舊社區，且多為二次大戰後之低

矮木造建築，市府早想予以更新。震災後都市計畫主管單位會同民間志工及專業團體，不眠不休在兩個月內完成調查，確定 17 處老舊地區應進行更新，發布禁限建，完成計畫核定程序，採市地重劃方式進行（其有關法令與作法與台灣之市地重劃相近）。

(2) 震災後（有少數大企業總部或工廠外移至大阪、東京）市府加速產業轉型政策，及港區之土地使用重新規劃開發，包括：

a. 港區原有大面積之製鐵、造船廠及鄰近土地，協助進行土地重劃，即有名之 HAT ( Happy Active Town ) 計畫，一部分開發為新住宅社區（部分提供為震災安置住宅），另提供土地興建兵庫縣美術館用地，興建亞洲國際商業大樓吸引國外企業進駐、引進設置尖端生物科技與醫療研究中心，帶動港區土地使用與機能朝國際化、科技化、藝術化之方向轉變。

b. 恢復興建明石大橋（地震前已在施工中，因震災暫時停工。總長度約 1,390 公尺，地震後長度增加一公尺），以連接淡路島，擴大其發展腹地。

（註：a. 該島在地震中亦受損嚴重，為協助重建振興當地產業，兵庫縣政府斥資興建夢幻舞台花卉展示中心與國際觀光旅館，由頗負盛名之建築師安藤忠雄負責規劃設計，預定在 2001 年舉辦博覽會，全力推動發展觀光旅遊。

b. 另配合地震產生之斷層，規劃設置北淡町野島斷層保存館，委託民間經營，已成為當地主要旅遊景點，對居民就業收入有相當助益。其隔鄰為一棟二層樓加強磚造民宅，雖斷層經過，在規模 7.2 強震中卻受損輕微，當地政府徵收後亦開放為展示館，教育一般民眾良好設計適當維護之建築，仍可抵擋強震。另顧用居民為解說員，定期現場解釋地震慘痛經驗及保命之道，為居民帶來成就感）。

c. 全力搶救港口碼頭設施，修復受損之高速公路及其他運輸設施，以儘早恢復進出口功能，保護既有產業外銷之必要；另依據港區轉型與住宅，產業發展計畫，規劃闢建新捷運路線以連接神戶市中心。

(3) 為協助數量龐大之中小企業儘速恢復營業或生產，繼續採取下列有效措施：

a. 對企業提供優惠貸款，利息由復興基金支付。已有 1000 家企業申請，

總金額達 1,200 億日元。

b.政府協助取得適當區位土地，興建標準廠房，面積從 70m<sup>2</sup> 至 300m<sup>2</sup> 不等，以極低租金( 500 ¥ /m<sup>2</sup> )供廠家進駐使繼續營業，可使用五年。至 2000 年底已提供三處廠區共可容納 250 家企業進駐。五年後廠家可遷出，亦可申請永久使用，但租金提高。

c.政府協助業者成立研究聯誼會，定期集會交換營運心得經驗。

4.為執行上列有關計畫，神戶市政府又自行發行公債 1 兆日圓以籌措財源，但亦成為市政財政上之沉重負擔。

#### (四) 其他重建措施或作法:

##### 1.對高齡者(中低收入家庭)之協助

震災受害者以中低收入戶居多，另日本十年前已進入高齡化社會，地震後在住宅及生活重建方面，政府主管部門乃結合住宅重建與高齡化社會之需要，規劃興建複合式住宅社區，其內設置醫療、照護中心、娛樂活動中心；各項設施、設備、材料、規格等充分考量老人或行動不便者之需求，作細緻之設計與維護。

##### 2.建構安全防災環保之都市

鑑於震災之慘重教訓，政府與民間各界對建築防震、逃生路線與避難空間等均極為重視，重新思考設計與空間規劃，在市地重劃社區重建更新時予以納入，使居住環境更寧適安全。日本多次大地震均引發火災，今後之住宅環境尤其重視鄰棟間隔、防火建材、消防救護車出入通道之寬度等等。另研究社區內公共空間地下關建儲水池，平日預存雨水以應急需，停電停水狀況時仍可運用。

政府主管住宅單位教導一般民眾瞭解建築相關法規，認識鑑定房屋品質與防震建材與施工方法規範，出版相關刊物、手冊，以淺顯文字或漫畫印製，免費贈送住戶，以廣為宣導。

##### 3.全毀、半毀房屋受害者慰助金之發放

日本向來之政策原則，認為人民有權處理私有財產，因此發生災害時，政府亦無責任補償私有財產之損失。此次阪神地震，民眾生命財產損

害重大，初期救災處理時仍堅持此項原則。惟基於協助中低收入災民恢復正常生活並有能力重建，兵庫縣政府後來仍發放全毀、半毀房屋慰助金，係依家庭收入而定，最高額度為 100 萬圓日幣，其來源亦為前述震災復興基金。

阪神地震後之 1998 年，國會議員依據上述經驗，自行提案立法通過「被災者生活重建支援法」，今後發生重大天然災害時，政府得發放類似房屋毀損慰助金（參見附錄），其主要精神為對受災者生活之支援，而非對建物受損之補償。至於損毀情況之判定，由地方政府（市村町長）為之，並特別規定在緊急匆促情況下，若有發放不當情形，亦不追究責任。

#### 4.健全防救災體制、組織與法令

日本原即為多震災、水災等天然災害之國家，1961 年即訂有「災害對策基本法」。依據阪神地震之經驗教訓，日本政府從中央到地方，均充分體認加強充實防救災應變通報系統及救援能力設備之重要性。從法令之修訂、增訂；政策制定與執行機關之設置、通報系統之完備、經費之配合編列、以致於相關科技之研發、預報方法之改進等等，均納入考量且限期完成。各級政府均規劃設置防災應變救難指揮中心，確立通報及災害處理系統。

兵庫縣政府之指揮中心於 2000 年 8 月完工，為全國之第一處，設備新穎完善，可隨時掌握轄區內災難發生情況，主管人員或決策者可立即判斷下達應變措施指令，分工精密責任明確，使災害迅即獲得妥善處理。

此外中央政府特別依據阪神地震之教訓，制訂全國適用的「地震防災對策特別措置法」，促使各地方加強地震的預防、建物耐震診斷及強化建物抗震能力。地方政府對住宅、建築設計、土地使用規劃與管制等等，亦均重新檢討規定，都市計畫中要求納入災害對策及地區性防災計畫、指定避難地點空間、逃生路線及其他因應措施，對供公眾使用之建築物或公共設施，設計時尤應提高抗震能力，現有建物則應診斷其耐震性予以補強；此外規定定期演練震災應變與逃生、宣導民眾有關防震知識，加保房屋地震險，以減輕災害生命與財產之傷害。

#### 5.公共建設道路橋樑修復補強

地震後，受損之阪神高速公路及港灣碼頭等公共設施，陸續於地震一年半後分期修復告一段落，工程主辦單位亦就其他未受損或受損程度輕微，仍在使用中之公共設施進行抗震強度檢驗，編列預算進行修復補強工作。其補強方法及相關規範頗值得台灣地區公路工程單位參考。

同時為避免爾後重大災害造成事故傷亡，道路公團亦成立防災應變中心，設置最新電腦視訊設備，平時作為監控交通流量之用，事故意外發生則可隨時掌握情況，立即處理減輕災害程度。

（註：阪神地區高速公路系統係由建設省於 1962 年設置之阪神道路公團負責興建維護，總長度 257 公里，已完工使用約 251 公里。此次震災中有 600 公尺完全倒塌，亦造成傷亡，工程單位認係地震強度超過原設計標準所致，震災後已立即檢討修訂提高耐震標準。）

#### 6.辦理震災紀念活動

神戶市自震災第二年起每年舉辦各式震災紀念活動，其中在聖誕節前兩週舉行之紀念燈節（Luminaria）頗具特色，市政府透過國際公開評審選定與義大利團隊合作，每年設計瑰麗歐洲復古形式之燈飾，粧點市政府旁公園及其入口街道，又創作安魂曲音樂，經由音響處理響徹街廓，確有撫慰心靈振奮人心之效果。公園內限制飲食攤販之擺設，亦不舉辦其他表演、歌唱等活動，僅劃設公園外一定範圍販售震災紀念品，因而保持燈會之單純、莊嚴而隆重。群眾由全國各地擁入該地區，對鄰近商店帶來消費與收入，亦成為振興地方產業措施之一。

#### 四、日本震災重建工作之特點

- （一）係有目標、理想，且依計畫執行之重建。
- （二）不僅針對市民需要而重建，亦考量未來都市整體發展與國際化趨勢而研擬重建計畫。
- （三）中央與地方政府密切配合、公私部門充分合作，民眾對政府重建措施計畫亦相當接受或支持。
- （四）計畫之執行獲得各級政府財政預算之充分支持。

#### 五、台灣九二一與日本阪神震災問題與重建工作之比較

### (一) 台灣震災問題之特質

- 1.地層大幅錯動土地嚴重位移，影響公私重建工作及人民土地權益，地形地籍必須重測重繪，費時費力。
- 2.震災範圍較遼闊，受災範圍包括都市人口密集型及農村與原住民居住密度極低之聚落，問題性質多樣複雜。
- 3.學校建築與校園受創嚴重。
- 4.地震後山坡地引發大規模土石流災害。
- 5.若干地區大部分建築未嚴重受損而少數倒塌，引起人謀不臧之質疑與爭議。

### (二) 兩國社會背景或民眾觀念認知之差異

- 1.集合住宅與土地共有或共同持分現象普遍存在，住戶重建意見不易整合。
- 2.一般民眾排斥在有親友死亡之倒塌住宅原地重建。
- 3.既有住宅問題本質與解決對策方式不同。

## 六、結語

參照上述日本阪神震災重建大要及兩國之簡要比較，日本之重建措施經驗雖有諸多值得借鏡參考，但台灣地區九二一地震，住宅重建之問題較日本情況複雜許多，已無法參考引用日本作法。

至於生活重建、協助中小企業復建及解決災民失業問題等方面，兩國作法可互相比較觀摩，彼此改進。

# 第一篇 日本的災害對策

## 壹、前言

1995 年一月十七日凌晨五時四十六分，日本阪神淡路地區發生芮氏規模 7.2 級強震，強烈的地動主要沿著大阪神戶灣沿岸地區分佈，係日本史上第一次發生在社會經濟高密度聚集的大都會直下型地震，造成死亡 6,400 餘人，負傷者 43,700 餘人，鐵公路及港灣等交通設施受創最重，供水系統及瓦斯管線亦柔腸寸斷，並引發了 300 處以上的火災，六甲島及港島部份地區因土壤液化而塌陷，近 25 萬棟建築物受損，44 多萬家戶受累。據估計這次阪神大震災，直接財物損失幾近 10 兆日圓，約佔該國國內生產毛額（GDP）之 2.2%。（參見表 1）

表 1 日本阪神震災被害總額狀況表（單位：日圓）

建築物	約 5 兆 8000 億	保健醫療設施	約 1733 億
鐵道	約 3439 億	廢棄物處理	約 44 億
高速道路	約 5500 億	水道設施	約 541 億
公共土木建設	約 2961 億	瓦斯、電氣	約 4200 億
港灣	約 1 兆	通信、放送設施	約 1202 億
文教設施	約 3352 億	工商業	約 6300 億
農林水產	約 1181 億	其他公共設施	約 751 億

資料來源：日本兵庫縣災害對策本部

日本位在環太平洋帶，氣象上飽受颱風、豪雨、豪雪等災害；又正好是歐亞大陸板塊、菲律賓海洋板塊、北美洲板塊及太平洋板塊之交界，加上境內有八十多座活火山，以及約二千處活斷層，受板塊移動影響，地震、火山爆發頻繁。本島及近海斷層，芮氏七級大地震平均每年發生一次，八級大地震平均每十年發生一次。

由於日本在地理、地形及氣象上，抵禦天然災變的脆弱性，因此火災、海嘯及土壤液化等二次災害，往往遠甚過地震對有形設施的直接破壞。1959 年伊勢灣颱風帶來大規模災損，日本政府即積極研究建立總合的防災行政體制，1961 年十一月制訂「災害對策基本法」，作為全國防災的根本大法。1995 年一月阪神大地震後，於該年六月及十月做了二次修訂。自此，日本國家災害對策的基本組織，及大規模災害對應體制於焉建置完備。本文爰

以整理分析後提出建言，俾供我國決策與作業之參考。

## 貳、日本之災害對策體系

### 一、災害對策基本法

1960 年代以前，日本政府防災工作，重心放在災後資助及復原。1959 年伊勢灣颱風帶來大規模災損，日本政府積極研究建立總合的防災行政體制，1961 年十一月制訂「災害對策基本法」，作為全國防災的根本大法。1995 年一月阪神大地震後，於該年六月及十月做了二次修訂，以強化組織權限，並賦予緊急調撥車輛投入救災。

「災害對策基本法」係災害對策相關法規之基本法，主要規範：防災相關機關之組織與職掌、防災計畫、災害預防、災害應急對策、災後重建等各階段之任務，以及各機關權限、財政支援等原則性措施，至於具體措施則在相關系列法內規定。（第一條）災害適用範圍包括：暴風、豪雨、洪水、地震、海嘯、火山爆發等自然災害，及大規模火災或爆炸等。（第二條）

防災對策組織依災害規模劃分三級（參見圖 1），原則上由市町村長指揮災區現地避難，若受災區屬廣域，始由都道府縣知事負責、中央提供支援。指定行政機關為中央各省廳，指定公共機關則含蓋交通、電力、通信、瓦斯、銀行等攸關民生領域的四十九家機關，如：日本電信電話株式會社（NTT）、日本放送局（NHK）、日本電力會社（NEPC）、日本鐵道（JR）、日本銀行、日本赤十字社等。

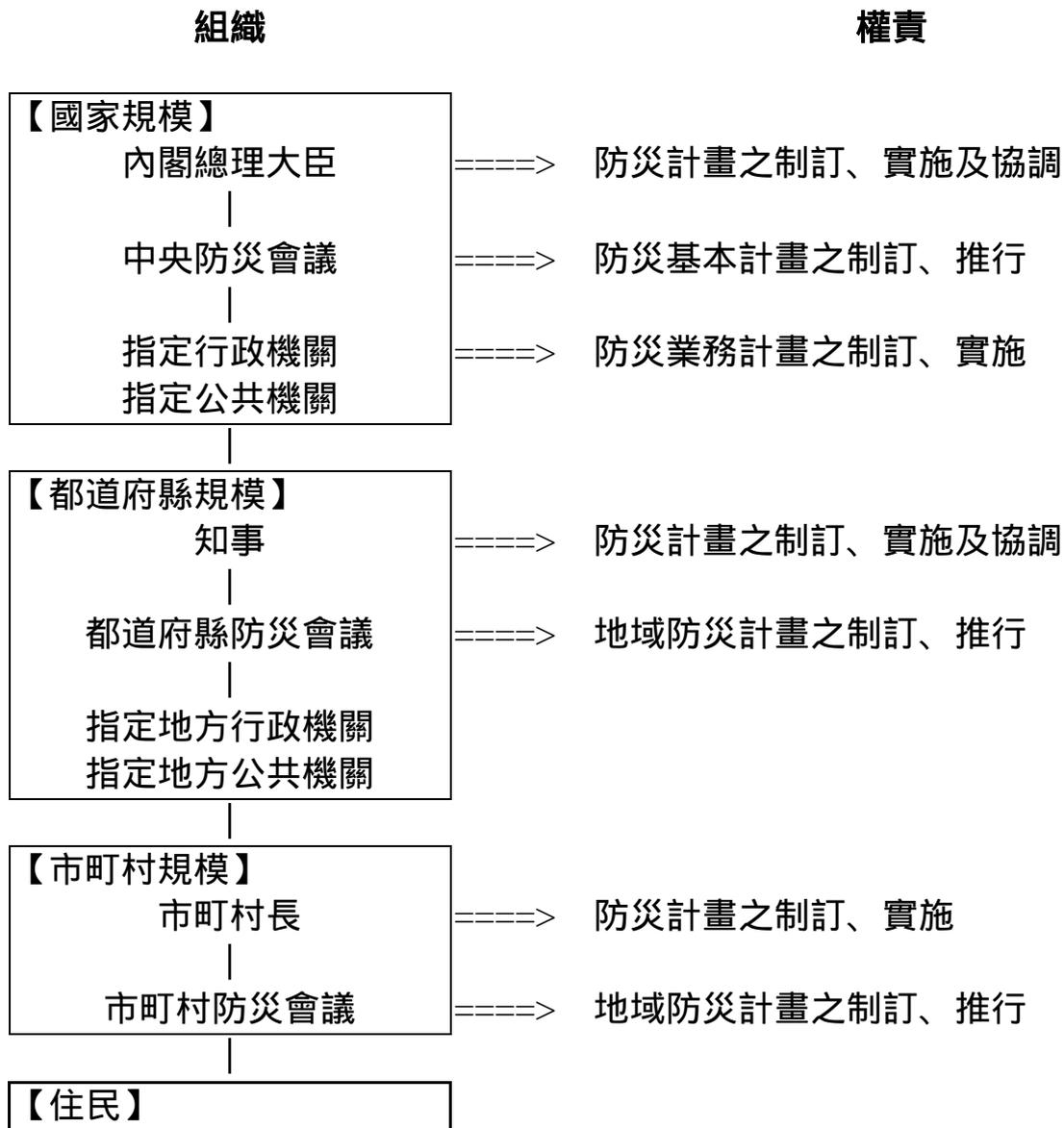
### 二、中央防災會議

中央防災會議，由內閣總理大臣主持，指定行政機關首長及指定公共機關社長為成員，每年至少召開一次，主要負責制訂及推行防災基本計畫。

中央防災會議下設事務局，採任務編組，由國土廳政務次官兼任局長，綜理局務，該廳防災局負責聯繫協調各省廳防災對策。事務局之局員為各省廳局長等 33 名，主事為各省廳課長等 54 名。

中央防災會議另設有專門委員會，針對專題提請諮詢意見，必要時開調查會。

圖 1 日本防災對策組織



### 三、 防災基本計畫

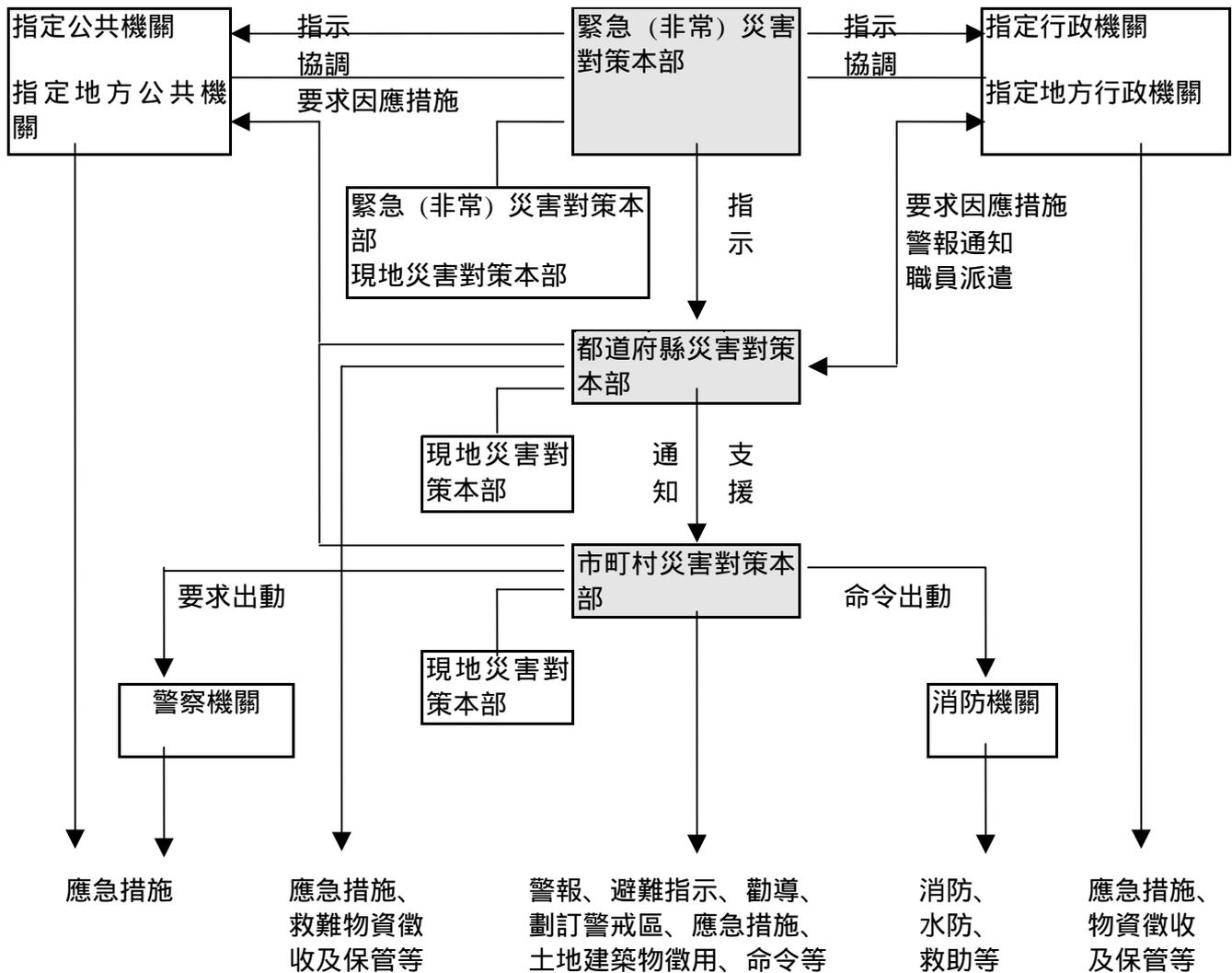
防災基本計畫，由中央防災會議制訂，內容主要針對災害預防、災害應對、災後復建等對策，訂定指導原則，係日本各類防災計畫的準據，指定行政機關及指定公共機關再據以制訂其「防災業務計畫」，各都道府縣亦據以制訂其「地域防災計畫」、「地震防災緊急事業五年計畫」。

### 四、 災害對策本部

成立對策本部，目的在迅速整合並傳達災情，以利採取及時有效的施救行動。依災害嚴重規模，中央成立緊急災害對策本部或非常災害對策本部（前者由內閣總理主持，後者由國土廳長官召集），受災地方成立災害對

策本部，另成立現地災害對策本部，負責前線指揮搶救、醫護、避難、消防等任務。（參見圖 2）

圖 2 緊急(非常)災害對策本部



## 參、日本之災害對策實施現況

### 一、災害預防

1996 年各都道府縣制訂「地震防災緊急事業五年計畫」，編訂 18 兆日圓預算，積極整備警消、醫療、倉儲等防災設施。

各行政區設立防災據點，災時提供緊急救援服務，平時則作為防災資訊交流及教育訓練中心，以提昇防災意識、普及自主性防災活動。

總理府為全國防災總部，為防首都受災癱瘓，另有備份防災基地，依序為：國土廳→防衛廳→立川基地局。

立川基地局現有 130 名建置人員，若遇交通阻塞，可搭自衛隊直升機進入。

## 二、災害應急對策

由於日本地震頻仍，尤其經歷阪神強震教訓，為求救災效率，成立對策本部不必再經內閣議決。若地震強度在四級以上，則實施“大規模災害發生時之對應體制”(參見圖 3)。

當氣象廳測得五級震度以上時，自動連線通報，分發國土廳 100 職員及其他相關部會 100 職員之 BBCall 自動響起。震度六級（東京都 23 區，在震度五級時）以上，各省廳局長級以上官員，須於三十分鐘內聚集官邸，搜情研判及因應。若遭逢核災或風水災害，則由官邸以按鈴式電話或電腦語音聯絡會集，國土廳須隨時向內閣情報收集中心通報災訊。

另外，國土廳亦成立“關係省廳連絡會議”，不論震度大小，關係省廳課長級以上官員，須於地震發生之一至二小時內聚集，開會討論是否必要設置緊急（或非常）對策本部及其組織成員。如果是大規模地震，則由官邸與國土廳商議決定。地方災區現地本部，則由中央派員及中央駐當地公務人員參與協助。

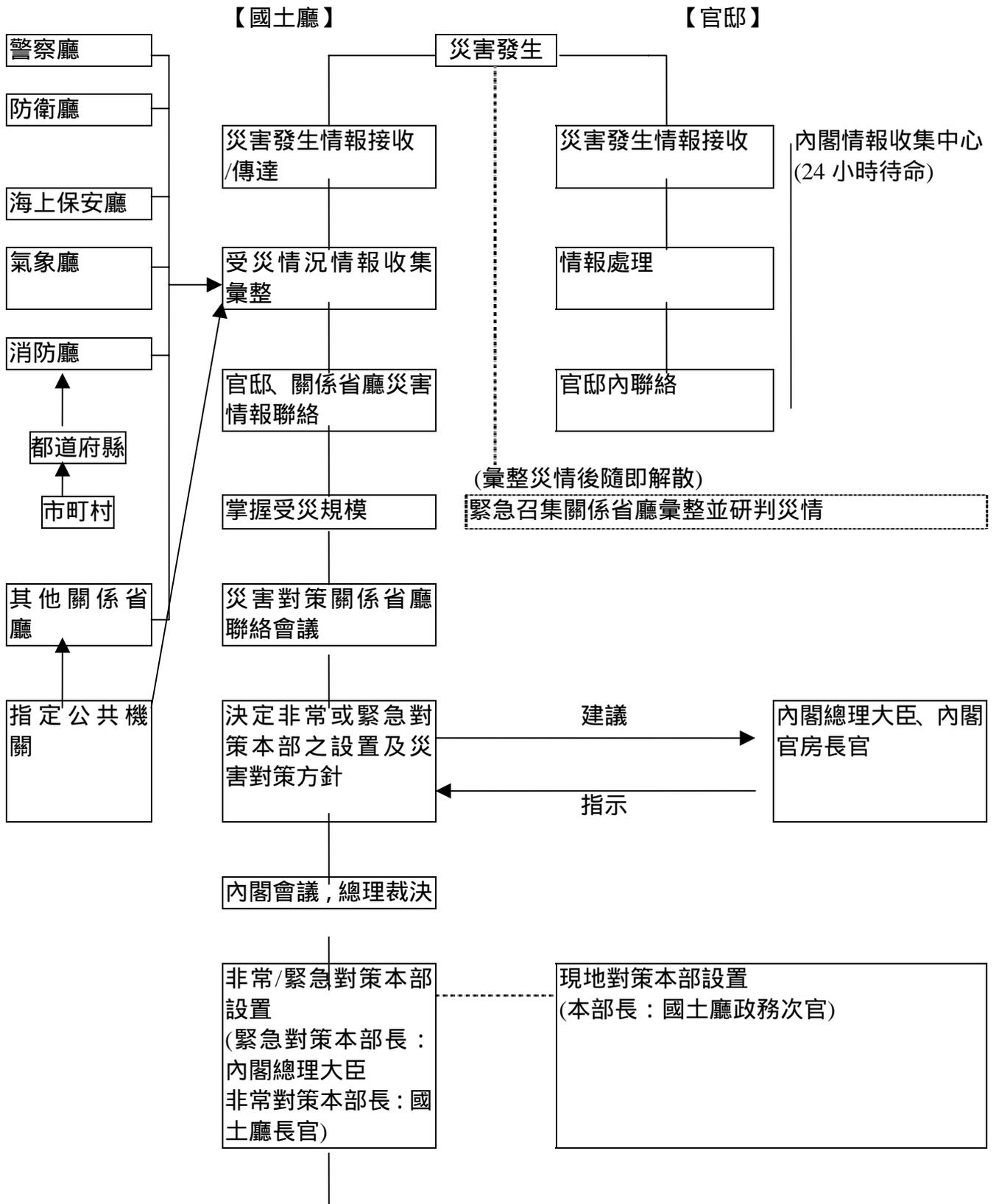
阪神震災後，防災網絡增設衛星通訊系統，大大提升防災情報收集及傳達能力。另外，中央協調成立“廣域緊急消防援助隊”，以加強統合警、消防災勤務。

## 三、災害重建對策

災害重建對策，主要目標：（一）支援災民生活重建、（二）硬體重建須兼顧預防二次災害、（三）強化社區基礎建設安全，以振興地區經濟。

日本政府不負責人民私有財之損失，1998 年國會自行提案通過「被災者生活再建支援法」，針對自然災害之災民，為了生活重建（不含住宅重建）需要，成立 300 億日圓基金，由都道府縣依人口比例出資並執行，從基金孳息支付，中央間接補助二分之一。住屋全倒者可申請慰問金，上限為一百萬日圓。

圖 3 大規模災害發生時之對應體制



對策本部運作  
(協調整合各省廳對策)

對於不特定人聚集之公共場所，業主雖有義務從事建物診斷，並通報診斷結果，惟法律未明文強制亦無罰則，政府祇是透過工程補助來間接推動或勸導。至於民間住宅，則有賴居民自發的危機意識。目前，僅兵庫縣執行成效較佳，橫濱縣雖提供無限期免診斷費，惟居民深怕影響轉售而普遍反應冷淡。

災害融資方面，對受災之農林漁業者、中小企業者、低所得者提供貸款優惠。「中央住宅金融公庫」提供住宅低利貸款，因每家戶貸款額度不同，故採利息補貼方式，並延長貸款期限。另外，中央及地方亦修訂稅法，將所得稅、住民稅，或減或免或延，由災民自行申請。

阪神淡路大震災後，內閣總理隨即召集成立「**阪神淡路復興對策本部**」，聽取「**阪神淡路復興委員會**」之學者專家成員建言，制訂符合災區地域需求的「**復興計畫**」，授權採行特別措施以加速重建，兵庫縣神戶市亦設立 9,000 億日圓的「**復興基金**」，生息支應計畫所需經費。

#### 四、特別強化區

日本全國主要區劃出東海地域及大都市圈，其中，大都市圈再分為南關東地域（以首都區為先）及近畿圈（中部圈）。中央並指定東海地域及南關東地域為「**特別強化區**」，必須採事前強化計畫，以便地震災害發生時能及時迅速安全避難。

東海地域橫互六縣（靜岡縣、山梨縣、神奈川縣、長野縣、岐阜縣、愛知縣），處在駿河灣預想震源帶，由於地震早期預測能力不斷精進，1978 年 12 月國土廳依防災基本計畫制訂「**大規模地震對策特別措置法**」，規範預警流程及對應措施，以期降低地震災害。1980 年 5 月國土廳制訂「**地震財特法**」，自 1980 年至 2000 年，中央已動支一兆多日圓，以加強整治該地域之避難設施（如：河川及海嘯管理設施）避難道路，及強化中小學校舍耐震度，並配置消防用直升機、車隊等。

南關東地域處在歐亞大陸板塊、菲律賓海洋板塊及太平洋板塊交界，

含蓋一都六縣（東京都、神奈川縣、靜岡縣、山梨縣、埼玉縣、千葉縣、茨城縣），係人口匯集及政經中樞。根據研究報告指出，未來 100 至 200 年，日本相模灣極可能出現芮氏七級以上海溝型大地震，導致南關東地域迫切可能發生芮氏六級以上、廣域的直下型地震，將造成巨大災難。不僅震央半徑 30 公里災區生命財產受損，二次傷害亦將擴及週邊區域，引發經濟混亂甚而波及全球金融市場。

南關東地域因無法預測地震，中央防災會議於 1992 年四月頒佈防範措施如下：

1. 「南關東地域直下型地震對策推進大綱」，作為災害預防對策基本方針。1998 年六月依南關東地域特有課題修改，增訂：密集市區地下街災害對策、行政經濟機能災害對策、歸宅困難者對策等。

2. 「南關東地域震災應急對策活動要領」，主要規範關係機構災害聯繫與施救活動之分野。1998 年六月修改後增訂：防疫保健衛生、防止二次災害、協調志工資源等。

3. **action plan（行動計畫）**，重點：（1）建立交通網路，連接輸送道路及輸送據點，以利廣域的物資調度；（2）運送傷患與醫療救助；（3）規劃臨時住宅；（4）引導出外者平安回家。

## 五、都市防災構造化

鑑於阪神大地震的慘痛災難，1995 年七月中央制訂全國適用的「**地震防災對策特別措置法**」，立法目的在促使各地方加強地震的預防、診斷及強化抗震能力，並融合地域防災計畫及都市計畫，打造成防災都市。

採行措施主要有：（一）密集市街更新整備，闢建避難幹道、避難地點及延燒阻斷綠帶；（二）建築物構造防火化，充實消防設施；（三）建築物及公共設施耐震性診斷，並強化抗震力；（四）設立防災據點，改良防災配備。

## 六、地震防災情報系統

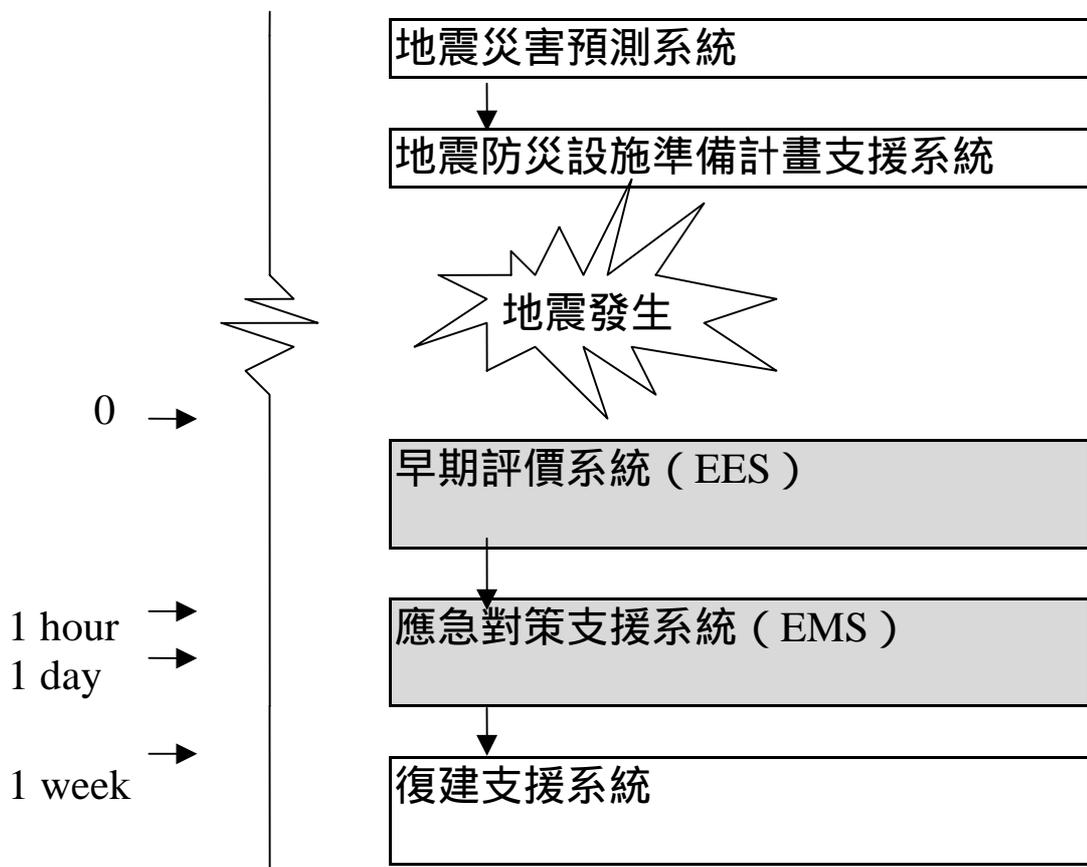
地震防災情報系統係由早期評價系統及應急對策支援系統構成（參見

圖 4 ) 國土廳基於阪神震災經驗，及時掌握並傳遞災情，將有助於協調採取有效防救災對策。因此，由防災局會同氣象、警消、建設、土研所、建研所及大學教授等組成委員會，累積多年研究成果開發地震防災情報系統 ( DIS )，用以早期評估災害規模，通報相關單位採取有效施救行動。

早期評價系統( EES )，建有全國地形、地盤、建築物及人口等資料庫。氣象廳測得地震情報四級以上時，EES 立即啟動，並於三十分鐘內，先推估出震度分布，再概算建築物毀損情形，進而推測屋塌傷亡人數。

應急對策支援系統 ( EMS )，建有防災設施、避難道路、救援物資、醫療院所等資料庫，及全國各行政區地震觀測儀收集之情資，均儲存在此軟體中。防救災單位透過中央防災無線網路，連結構成地震防災情報系統，傳遞救助、輸送、醫療、避難等資訊，惟尚缺災後復健系統，列為今後努力課題。

圖 4 地震防災情報系統 ( DIS ) 之構成



日本每一行政區裝設一個地震觀測儀，全國共有 3,300 多個，以岩盤分布速度來推估震度，可在地震發生三十分鐘內概估災情。1996 年 EES 正式上線使用，適用於大規模地震，惟預估之死亡率不含移動中死數，且無法推估二次傷害如土砂災變等影響，而火災災害則刻在研發中。

EMS 非預測系統，須由受災單位輸入災情，其他單位方可經 EMS 提供支援，目前最大課題：當大災害發生時，各單位因投入搶救而無暇，甚至本身受災而無力將必要資料，如輸送道路、醫療資源、避難地等輸入程式裏的電子地圖內，以致該系統尚無法提供正確使用。有建議將 EMS 資訊開放上網，讓一般國民也可透過手機傳遞災訊，惟是否應先適度選擇？以免恐慌蔓延，加重災情？公開資訊之管理尚在研討中。

#### 肆、考察心得建議

- 一、日本防災與救災之相關法律相當完備，相對於此，我國的災害緊急救援法源嚴重不足，前年（1999）九二一集集大地震發生後，政府只好發佈緊急命令加以對應。遲至去年（2000）七月十九日，我國的「災害防救法」才公布施行。
- 二、儘速依「災害防救法」要求，各級政府及災害防救業務主管機關，均須就重大災害之預防、救援及復建，制定「災害防救計畫」，並編列預算整備救災的能量。此外，尚應透過加強專責人力訓練、救災人員有效動員、定期舉行各種救災演習，備置充足救援設備及物資等，以落實行政院「災害緊急通報作業規定」，並強化及時動員建立救災體系的能力。
- 三、建議救災立法還可以包括：對災區及災民的救濟範圍、作業程序；動用軍事部隊救災的界定與流程；臨時徵用民間財產物資的程序與方法，以及應有的限制與保護；行政手續簡化不受常態法律限制的範圍與做法，乃至事後追補的程序等等。
- 四、除制定救災計畫、指揮體系、作業標準流程及品質要求與獎懲規定，政府應儘速建立民間物資捐贈與義工團隊行動的資訊交換網路，協助志工取得充分的情報（及情報回饋）能力，並儘可能編配必要的資源，以提

升救援效率。民間的賑災捐款如何與政府的預算有所區隔，也需要一定的制度安排。

五、中央政府應建立地震預警聯絡系統制度，整合與組織民間社會自主救援體系。中央政府並應對公共建築的耐震程度，制訂一套評估準則與公共建築物耐震補強作業要點，同時繪製地震危險區域圖，以供業者設計施工參考。

六、台灣處於地震頻仍的地方，我們必須針對這樣的基本地理特性務實思考應變之道，從緊急防災救難體系，到平日分散災難風險的制度，都應該確實建立，力求完善。這次九二一大地震凸顯我們社會透過法律及保險機制，以保障個人或企業權益並分散風險，尚未充分發揮作用，反而必須由政府及全體納稅人承擔其後果，這是我們邁向先進經濟社會所應亟待普及的制度。

## 第二篇 災害防治財務支援措施

### 內容摘要

88年9月21日台灣發生百年來最嚴重之集集大地震，其威力之大，影響之廣，堪為台灣歷次重大災難事件所望塵莫及，造成國人難以數計的生命財產損失，衝擊面更遍及政治、經濟、社會、人文各領域。如何參酌先進國家經驗檢討我國今後之防災體制成為政府與國人必需共同面對的課題。本研習報告首先簡介日本防災體系，作為探討財務支援措施之基礎，其次依序介紹災害預防、應急措施及災後重建等之財務支援措施經驗，其中災害重建部分並以阪神淡路大地震之災後重建為例介紹之，最後於附件內彙總整理財務支援措施之相關法律體系一覽表。其結果發現日本在財務支援措施方面具有完整防救災體系、充實財務支援措施、同於平時之財務支援程序、預防措施之財務支援以中央對地方之補助為主，應急及重建措施則包括公債、租稅、中央統籌分配稅款及慰助金等，以及災後重建執行主體眾多等特色。

### 壹、前言

88年9月21日台灣發生百年來最嚴重之集集大地震，其威力之大，影響之廣，堪為台灣歷次重大災難事件所望塵莫及，造成國人難以數計的生命財產損失，衝擊面更遍及政治、經濟、社會、人文各領域。如何參酌先進國家經驗檢討我國今後之防災體制成為政府與國人必需共同面對的課題。本文先簡介日本防災體系，作為本文撰寫之基礎，其次依序介紹災害預防、應急措施及災後重建等(註)之財務支援措施經驗，其中災害重建部分並以阪神淡路大地震之災後重建為例介紹之，最後於附件內彙總整理財務支援措施之相關法律體系一覽表。

註：災害對策基本法中所謂「防災」，包括「災害預防」、「災害應急」及「災害重建」等三者，並分專章規定之，並未有定義。惟查災害應急之內涵，尚包括恢復災害前原狀(日文中使用「災害復舊」一詞)，而與災害重建意義有重疊之處，本文配合國內用法，將該「復舊」譯為「重建」，並列於「災害應急」相關章節內介紹。

### 貳、日本防災體系簡介

#### 一、防災主管機關

防災業務由國土廳防災局負責，該局並擔負後述「中央防災會議」之幕僚作業。(惟自2001年起，配合實施行政改革，國土廳防災局業務已移歸內閣府，直接向首相負責。)

## 二、防災法制

「災害對策基本法」係災害對策相關法規之基本法，規定防災相關機關組織與職掌、防災計畫、災害預防、災害應急對策、災後重建等各階段之任務，以及各機關權限與財政支援等原則性措施，至於具體措施則在相關係列法內規定。該基本法主要內容為：

- (一)明訂防災責任：總則章明定中央、都道府縣及市町村等各級政府、指定行政機關、指定公共事業及居民之責任與義務；中央及地方政府在防災措施上應協同配合的義務。就災害預防、應急措施及災後重建等，規定中央及地方政府之權限與責任。
- (二)建立統籌之防災行政組織：規定中央應設置負責統籌調整之「中央防災會議」，地方應設立「都道府縣防災會議」。當發生災害時，為求有效統籌推動應急措施，中央得成立「緊急災害對策本部」或「非常災害對策本部」，都道府縣及市町村得成立「災害對策本部」。
- (三)有計畫推動防災活動：中央防災會議須編訂防災基本計畫，並依該計畫明定防災業務計畫及地區防災計畫之重點事項。都道府縣防災會議亦依據中央防災基本計畫訂定都道府縣防災計畫。各公共事業或指定行政機關亦須研擬防災業務計畫，以便有計畫地遂行推動整體防災對策體制與防災活動。
- (四)明定財政支援措施：防災有關費用，除法令另有規定外，原則上由各主管機關負擔，但遭遇重大災害時，地方政府之災害重建與災民救助等經費，得由國庫補助之。
- (五)緊急災害事態的處置：當重大災害嚴重影響國家經濟及社會秩序時，首相得宣布進入緊急或非常災害事態，設置緊急或非常災害對策本部，為維持國家經社秩序，確保公共福祉，並得為緊急必要進行各項處置措施。如於國會閉會期間或解散期間，得請求召開臨時會或請求參議院緊急集會追認該等處置措施。

## 三、防災組織

在平時災害預防方面，有(一)防災相關機關(二)中央防災會議(三)地方防災會議等 3 項，在災害發生時有緊急或非常災害對策本部，災後則有重建組織。

### (一)災害預防組織

#### 1.防災相關機關

凡經內閣指定之中央各部會(如總理府、大藏省等 29 個機關)、其派出地方之分支機關(如管區警察局、財務局、等)、公共事業機構(如日本電信電話公司、日本銀行、紅十字會等 37 個公用事業及公益法人)、地方公共事業(如港灣法規定之港務局 土地改良法規定之土地改良區公共營造物管理者等)及各級地方政府等均為防災相關機關，須編訂防災業務計畫。

## 2.中央防災會議

「中央防災會議」負責防災之統籌調整，設於總理府內，由內閣總理大臣（即首相）擔任召集人，並由首相任命內閣秘書長、各防災相關部會首長（國務大臣）及紅十字、廣播協會、電信公司代表擔任委員。

## 3.地方防災會議

地方政府應設置地方防災會議。其中，「都道府縣防災會議」由都道府縣知事擔任召集人，由都道府縣及中央派駐地方之機關、市町村、消防機關等擔任委員，每年定期召開一次。市町村亦須設置「市町村防災會議」。「都道府縣防災會議」及「市町村防災會議」均需編訂並推動實施「地區防災計畫」。

## (二)應急措施-災害對策本部

### 1.地方政府

當發生災害時，都道府縣知事、市町村長等地方行政首長可諮詢防災會議之意見，成立「災害對策本部」，指示所屬單位作必要之應變，以迅速因應需要。

### 2.中央政府

(1)分非常災害及緊急災害兩層級：在非常災害時，由首相於總理府內成立「非常災害對策本部」，並指定國務大臣為其本部長。若為地震、水災等國土廳所管自然災害時，皆由國土廳長官擔任本部長。但若該災害極為嚴重，損失可能擴及日本全國時，則為緊急災害之層級，內閣得經閣議決議，成立「緊急災害對策本部」，推動災害應變特別對策。該「緊急災害對策本部」由內閣總理大臣（首相）擔任指揮官，由國務大臣擔任副指揮官，防災業務各相關省廳首長為其成員。

(2)不論「非常災害對策本部」或「緊急災害對策本部」，得統合調整所轄區域內各級指定行政機關 地方公共團體及指定公共事業之防災計畫應急對策；緊急災害時得實施緊急措施，統籌調度指揮監督各相關機關防災人員，指示

所轄各相關機關為緊急必要之處置。

- (3)「災害對策本部」於所轄區域內，基於救災實際需要，得經閣議決議，抽調「災害對策本部」部分事務及人力，另設置「災害現地指揮所」，以便就近統籌調度指揮救災事宜。

### (三)災後重建組織

- 1.災害對策基本法規定，各防災相關機關，包括各級地方政府均應依據法令及其防災計畫推動災後重建(第 87 條)。且所謂災後重建並不僅止於恢復原有形狀，尚包括防止再度發生災害之建設(第 88 條第 2 項)。
- 2.以阪神 淡路大地震為例，日本在災後迅速立法通過「阪神淡路大震災復興基本方針及組織法」，據以成立「阪神淡路大震災復興對策本部」，做為推動災後重建之中央政府機關。

## 四、災害適用範圍

災害對策基本法適用之災害包括暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、海嘯、噴火及其他異常自然現象或大規模火災或爆炸等，其受害原因符合政令規定者。(第 2 條)

## 參、災害預防之財務支援措施

### 一、災害對策基本法規定之經費負擔

- (一)防災措施執行者負擔經費之原則：

除法令另有規定或在預算範圍內已採取特別措施外，有關災害預防措施所需費用及其他依災害對策基本法規定採行措施所需費用由該措施之執行者負擔之。(第 91 條)

- (二)中央政府應於年度預算中編列「準備金」或「國庫債務負擔行為」，以因應發生災害時臨時性開支。(第 100 條)

- (三)地方政府依法律之規定，為防災需要應提列「災害對策基金」。(第 101 條)。

所謂「依法律」，係指「災害救助法」，該法(第 37 條)規定地方政府應設置「災害救助基金」(後述)，另地方財政法第 4 條之 3 亦規定地方政府應設置「財政調整基金」，以因應防災臨時需要。

- (四)地方自治法規定地方政府為因應預算外支出之需要，應於歲入歲出預算中提列預備金。(第 217 條)。

(五)地方政府自中央政府宣佈指定災害發生之日起，於當年度內得不受地方  
財政法第 5 條「地方政府歲出應以地方債以外之歲入作為財源」規定之限  
制，發行地方債取得財源。(第 102 條)

## 二、相關法律規定之財務支援措施

(一)現行相關法律，如「消防設施強化促進法」、「水防法」、「地滑等防止法」、「防止高傾斜地崩壞災害防止法」、「砂防法」、「海岸法」及「地震防災對策強化地區地震對策緊急整備事業中央政府財政特別措施法」(簡稱地震財特法，僅適用於關東地區)等，對災害預防已定有財務支援之規定，中央政府提供財務支援之方式係以編列預算補助款方式補助之，並散見於中央各主管機關之預算內。主要規定如下：

1. 「消防設施強化促進法」：規定市町村購置消防用設施得由中央政府補助部份經費。
2. 「水防法」：規定都道府縣補助水防管理團體推動水防業務所需經費，若其補助額係跨越兩都道府縣以上所管理之河川，且其災害影響國民經濟甚鉅時，得依據政令規定就其補助水防設施之半數金額，由中央政府補助都道府縣政府。
3. 「地滑等防止法」：中央政府得負擔都道府縣所辦理之防治地滑工程經費之一部。
4. 「防止高傾斜地崩壞災害防止法」：中央政府得於預算範圍內依據政令規定補助都道府縣政府辦理防治高傾斜地崩壞災害工程費用之半數以下金額。
5. 「砂防法」：防治土石流工程所需經費原則由都道府縣負擔之，但中央政府得依政令規定負擔其 3 分之 2。
6. 「海岸法」：中央政府負擔海岸管理者新增建海岸保全設施所需費用之一半。
7. 「地震防災對策強化地區地震對策緊急整備事業中央政府財政特別措施法」：針對最有可能發生強烈地震之靜岡縣等 6 縣及 167 市町村，為緊急整建其地震防災相關設施，由中央政府對地方政府依據「地震防災強化計畫」整建避難地、避難路及強化中小學校校舍等之經費，予以提高補助比例之財政支援。

8. 「中央政府為防災需要對辦理促進集體遷移業務之地方政府特別財政措施法」：中央政府針對市町村或都道府縣政府辦理促進集體遷移業務，得依據政令規定補助其部分經費。

## (二)「準備金」及「國庫債務負擔行為」之規定：

中央政府預算分成「一般會計預算」及「特別會計預算」兩種，均由「預算總則」、「甲號歲入歲出預算書」、「乙號繼續經費」、「丙號保留經費」及「丁號國庫債務負擔行為」等組成。

1. 「準備金」係編列在「甲號歲入歲出預算書」內，依據財政法第 24 條規定，為因應預算籌編階段所編列經費之不足，得於歲入歲出預算書內，設相當金額之預備金，以提供預算執行彈性，但其動支須提出於內閣或經其授權之大藏省同意，並於國會開會後送國會認可，爰原則上在國會開會期間除非必要，仍經國會同意後動支，否則不得動支預備金。

日本現行預備金預算係編列在大藏省預算內，其比例並不高，以 1997 年度為例，所編列之預備金約占歲出 0.45%，究其原由，或許是日本預算制度在流用上較具彈性，且靈活運用補正預算制度(次述)，提高了預算調配的靈活度，對預備金的需求因而降低。

2. 「國庫債務負擔行為」係依據財政法第 26 條規定「國庫之在物負擔行為，應就各個事項註明其必要之理由，並應明示行為之年度及債務負擔之限額，必要時尚應明示其於該一行為而應支出之年度、年限或每年比率數額。」

1997 年度建設省所編之「丁號國庫債務負擔行為」為例，共編列 926 億日圓，供其所轄各業務之國庫債務負擔行為使用，佔建設省當年度總預算 58,890 億日圓之 1.57%。

3. 補正預算制度：依據「財政法」規定，預算成立後，或為彌補法律上或契約上屬於國家義務之經費不足，或為履行債務之負擔，或為變更業已成立之預算，內閣得準用預算編製之程序，向國會提出補正預算。

補正預算具有「追加補正預算」(類似我國追加預算)及「變更補正預算」(我國無此規定)兩種性質，前者係追加原預算中「項」之金額，後者係刪減原預算中「項」之金額、或變更預算科目與預算總額，甚至變更「項」的名稱。

日本辦理補正預算次數頗為頻繁，以 1989 至 1999 年度而言，每年度均

有 2 次，11 年度間共計 20 次，其中 1993、1995 及 1998 等 3 年度更高達 3 次。

### (三) 地方政府依據「災害救助法」設置「災害對策基金」

- 1.立法宗旨:為保護罹災者之生命、財產安全及維持社會秩序之目的，規定於災害發生時，國家、地方公共團體、日本紅十字會等團體及國民，均應共同協助進行必要之緊急救助。
- 2.本法規定緊急救助之種類：
  - (1)收容設施之提供(包含緊急臨時住宅)
  - (2)炊具、食品及飲用水之供給
  - (3)衣物、寢具及其他生活必需品之供給或貸予
  - (4)醫療及助產
  - (5)罹災者之搶救
  - (6)罹災者住屋之緊急修繕
  - (7)職業所必要之資金、器具或資料之給與及貸予
  - (8)就學用品之提供
  - (9)殯葬
  - (10)除上述以外，其他命令所規定之事項
- 3.為推動上述救助並充實災害救助費用之財源，各都道府縣應設置災害救助基金(第 37 條)。另地方政府每年度應提列前 3 年度平均普通稅收入決算額之 0.5%作為災害救助基金財源。(第 38 條)

### (四)依據「地方財政法」設置「財政調整基金」

地方財政法第 4 條之 3 規定，地方政府當年度地方交付稅額與基準財政收入額之合計數顯然超過基準財政需要額時，或該地方政府當年度一般財源額超過該地方政府前一年度一般財源額，且該超過數明顯超過該地方政府新增加之義務性經費時，應將其明顯超過額充當災害經費財源或作為填補災害所生之歲收減少。以 1998 年度為例，該年度底各級地方政府提列之「財政調整基金」餘額共 3 兆 1,841 億日圓，較 1997 年度底 3 兆 3,044 億日圓減少 3.6%。

## 肆、災害應急之財務支援措施

### 一、災害對策基本法規定之經費負擔：

#### (一)一般災害應急措施之財務支援

##### 1.災害應急措施執行者負擔經費之原則：

除法令另有規定或在預算範圍內已採取特別措施外，災害應急措施所需費用及其他因災害對策基本法規定採行措施所需費用由該措施之執行者負擔之。(第 91 條)

##### 2.受救援者負擔費用：

接受其他地方公共團體救援之地方公共團體應負擔該救援之費用。(第 92 條)

##### 3.受救援者負擔費用之例外：

市町村政府遵照都道府縣政府指示，採行災害應急措施所需費用，或救援其他地方公共團體所需費用，若該接受指示之市町村政府或接受救援之市町村政府難於負擔該費用時，除由中央政府負擔部分費用外(第 94 條規定)，應由該都道府縣政府負擔其全部或一部。惟都道府縣政府得對市町村政府請求遞延償還。(第 93 條)

##### 4.中央政府負擔地方政府災害應急措施部分費用之規定(第 94 條)：

災害應急措施之費用得由中央政府依據法令規定或於預算範圍內代替地方政府負擔部分費用。(第 94 條)

另現行「災害救助法」及「公共土木施設災害重建費國庫負擔法」亦規定，災害應急措施之費用可由中央政府負擔其部分費用。

##### 5.接受「非常災害對策本部」或「緊急災害對策本部」指示之地方政府採取災害應急措施所需費用得由中央政府負擔其部分費用。(第 95 條)

#### (二)重大災害應急措施之財務支援

##### 1.中央政府之責任：

於發生重大災害時，中央政府為使災區地方政府迅速採行妥適之災害應急措施，並均衡負擔費用，應制定法律對災區採行必要財務支援措施。(第 97 條)

依據本條規定所制定之法律為「因應重大災害特別財政援助法」。(詳後述)

至於「重大災害」之定義，該法明定為「依其受害程度對國民經濟影響、

對地方財政及對災民造成損失等程度，由政令定之。」(該法第 2 條第 1 項)，內閣爰以政令公佈「重大災害指定基準」及「局部重大災害指定基準」(該法第 2 條第 2 項)，以供發生災害時指定為重大災害之用。

## 2. 中央政府財務支援措施應力求合理：

為使中央政府支援災區救災之政府財務負擔得以順利運作，規定中央政府訂定法律時應力求合理，並避免隨每次災害發生時變動法律。(第 98 條)

## 3. 中央政府財務支援措施之精神：

依第 97 條制定之財務支援措施法應包含下列精神：(第 99 條)

- (1) 施予特別之財政援助或獎助措施之基準
- (2) 具體財政援助或獎助措施
- (3) 發生重大災害時對災民之特別措施

## 二、相關法律規定之財務支援措施

(一) 現行相關法律如「傳染病預防法」、「預防接種法」、「廢棄物處理及清掃法」及「水難救護法」等，對於災害應急已有財務支援措施之規定，中央政府對其財務支援之方式係以編列預算補助款方式補助之。前三法律規定都道府縣政府及市町村政府所執行之防疫、預防接種及廢棄物清掃處理等費用由中央補助半數。「水難救護法」則規定市町村所實施之水難救助無法奏效時，其救助費用改由中央支付之。

(二) 「公共土木施設災害重建經費國庫負擔法」(1951 年 3 月 3 日法律第 97 號)(本法亦為災後重建適用之法律)

為進行災害應急工程需要，中央政府對於地方政府經營管理之河川、海岸、砂防設施、林地防止荒廢措施、地滑、傾斜地防止、道路、港灣、漁港、下水道及公園等設施，補助該地方政府。(該法第 3 條及施行令第 4 條第 2 項)

中央政府對災區政府之補助係採取超過累進率補助方式，亦即地方政府應負擔之總數(上該河川、海岸等各項經費合計額)占其標準收入之比例若越高，則接受越多之補助，且以累進方式計算。如地方政府負擔額合計占其標準收入 0-50% 部分，補助 2/3；超過 50-200% 部分，補助 3/4；超過 200% 部分，補助全額。(該法第 4 條)

(三) 「農林水產業設施災害重建經費國庫補助臨時措施法」(1950 年 5 月 10 日法律第 169 號)(本法亦為災後重建適用之法律)

本法係為維持農林水產業之生產，針對受害農林水產業設施之重建經費，規定中央政府施予補助之比例。

補助範圍包括農地、農業用設施、林道及漁業設施等，就都道府縣辦理之重建經費或其他團體或個人辦理之重建經費，由中央政府，依設施類別給予 20% 至 65% 不等之補助。(第 3 條)

(四)「**公立學校設施災害重建經費國庫負擔法**」(1953 年 8 月 27 日法律第 247 號)  
(本法亦為災後重建適用之法律)

本法係為順利實施義務教育，對於公立學校校舍因遭受災害損害而需重建所需經費，規定中央政府應負擔之比例。

對於顯非因設計不當或施工粗造且非管理疏失所生之校舍災害重建，規定由中央政府負擔其經費之 3 分之 2。(第 4 及第 6 條)

(五)「**災害救助法**」(1947 年 10 月 18 日法律第 118 號)(本法亦為災後重建適用之法律)

中央政府對都道府縣政府當年度所需之災害救助費補助亦採超過累進率補助方式，當災害救助費合計額超過 100 萬日圓時，該費用佔該年度普通稅預估收入額 2% 以下部分由中央政府補助 50%，超過該年度普通稅預估收入額 2% 以上 4% 以下部分由中央政府按超過累進方式補助 80%，超過該年度普通稅預估收入額 4% 以上部分由中央政府按超過累進方式補助 90%。(第 36 條)

(六)「**因應重大災害特別財政援助法**」(1962 年 9 月 6 日法律第 150 號)(本法亦為災後重建適用之法律)

「重大災害」之定義，該法明定為「依其受害程度對國民經濟影響、對地方財政及對災民造成損失等程度，由政令定之。」(該法第 2 條第 1 項)，內閣並以政令公佈「重大災害指定基準」及「局部重大災害指定基準」(該法第 2 條第 2 項)。

本法除對前述「公共土木施設災害重建費國庫負擔法」規定之公共土木設施建設予以「特別財政援助」外，對於農林水產業、中小企業、公私立社會教育設施等之災害重建亦可適用。

所謂「特別財政援助」係指減輕地方政府應交付給中央之建設配合款，減少方式採取超過累進。

以公共土木施設災害重建為例，本法規定之超過累進方式為：

#### 1.對都道府縣政府之減輕比例

都道府縣政府公共土木施設災害重建負擔額合計數占其標準稅收入 10-50%部分，減輕 50%；超過 50-100%部分，減輕 55%；超過 100-200%部分，減輕 60%；超過 200-400%部分，減輕 70%；超過 400-600%部分，減輕 80%；超過 600%以上部分，減輕 90%。

#### 2.對市町村政府之補助比例

市町村政府公共土木施設災害重建負擔額合計數占其標準稅收入 5-10%部分，減輕 60%；超過 10-100%部分，減輕 70%；超過 100-200%部分，減輕 75%；超過 200-400%部分，減輕 80%；超過 400%部分，減輕 90%。

此外，該法亦對地方政府發行公債定有優惠之考量。對農林漁業之相關設施受害，亦對都道府縣政府按照超過累進方式予以補助。對中小企業則由國民金融公庫等政府系列金融機構給予低利融資。

## 伍、災後重建之財務支援措施

### 一、災害對策基本法規定之經費負擔

- (一)中央政府對各級地方政府推動災後重建所需經費有部分負擔或給予補助之災後重建業務，中央對該業務經費之決定，應依據都道府縣政府所提報告及其他地方政府提出之資料及實地調查結果予以妥適決定之。(第 88 條)。
- (二)中央政府為求地方政府及相關機關順利推動災後重建業務，除應提前撥付地方交付稅(相當於我國之中央統籌分配稅款)外，亦應依據法令規定，提前撥付災後重建業務經費之中央補助款或負擔金，或對其資金融通予以協助等。(第 90 條)
- (三)日本各級地方政府之財政收入，主要有本於公權力所徵收之地方稅、使用規費、負擔金、分擔金等，以及中央政府基於法定基準所撥付之地方交付稅、地方讓與稅，以及基於其裁量所撥付之國庫補助金等。此外，尚有地方公債、財產運用處分收入、捐贈金及獎券、公營競技等事業收入等。由於災後重建工作所需經費頗鉅，中央政府為補助地方政府財源不足，除將國稅中的所得稅、法人稅及酒稅三種稅約 32%、消費稅約 29.5%、香菸稅約 25%，以普通交付稅分配方式，補助地方政府外，另再將上述總額 6%，以特別交付稅專

供補助災區政府，供其不足之用。

#### (四)一般災害災後重建之財務支援

對於災後重建所需費用，依其他法律之規定或於預算範圍內，得由中央政府補助其全部或一部。(第 96 條)

#### (五)重大災害災後重建之財務支援

於發生重大災害時，中央政府為使災區地方政府迅速採行妥適之災害應急措施，並均衡負擔費用，以提振其因應重大災害之誘因，應制定法律對災區採行必要財務支援措施。(第 97 條)

依據本條規定所制定之法律為「因應重大災害特別財政援助法」已如前述。

## 二、相關法律規定之財務支援措施

前述應急措施之「災害救助法」、「公共土木施設災害重建費國庫負擔法」、「農林水產業設施災害重建國庫補助臨時措施法」、「公立學校設施災害重建經費國庫負擔法」及「因應重大災害特別財政援助法」等相關法律規定亦適用於災後重建。其他中央政府在實際發生重大災害，如發生阪神淡路大地震時，尚因應需要，訂定許多法律，具體措施內容，詳見下章。

## 陸、中央政府災後重建之具體財務支援措施

阪神淡路大震災時，中央政府立即設置「阪神淡路復興委員會」，廣徵專家學者意見，辦理下列災後重建：

- (1) 災害重建:重建災區公共土木設施、文教設施、醫療保健設施、社會福利設施、農林水產設施等，所需經費由國庫直接補助災區政府。
- (2) 紓困融資:受害之農林漁業、中小企業、低收入戶等，得申請低利貸款。
- (3) 災害補償及保險:農林漁業得就其損失依法申請補償。
- (4) 稅賦減免:受災戶得就所得稅與住民稅等申請免除、減輕或延緩交付。
- (5) 撥交地方交付稅及准許發行地方債:由國庫撥交災區地方政府地方交付稅特別分配款，並准許發行地方債。
- (6) 宣布重大災區:依據「因應重大災害特別財政援助法」，宣布災區為重大災害災區，從而得以適用該法規定之財政特別援助措施。
- (7) 支援地方政府重建:積極支持地方政府訂定重建計畫，推動重建工作。

(8) 支援災民生活重建:支給災害弔慰金或慰問金，並貸給災害援護資金，支援災民重建自立生活。

以下介紹中央政府具體財務支援措施：

## 一、訂定「因應阪神淡路大震災特別財政援助法」(1995年3月1日法第16號)

### (一)立法宗旨

本法旨在因應阪神淡路大震災，給予地方政府特別財政援助、減輕社會保險加保者負擔，提供中小企業以及喪失住宅者金融支援等。

### (二)具體財務支援措施

1.特定災區地方政府推動「因應重大災害特別財政援助法」中有關公共土木設施災害重建業務，給予特別之財政援助。

2.因應阪神淡路大震災受害，下列災害重建業務由中央政府給予特別之財政援助：

#### (1)公共土木設施方面

a.下列公共土木設施由中央政府補助 80%：

- ．公園、街道、都市排水設施
- ．改良住宅等．
- ．自來水、簡易自來水等設施，
- ．工業用水設施
- ．一般廢棄物之處理設施
- ．交通安全設施

(註:日本中央政府平時對地方政府辦理公共土木設施建設均依據相關法律規定予以有系統且均衡之補助，惟因阪神淡路大地震破壞公共建設頗鉅，使地方政府無力重建，爰訂定該法給予更寬惠之補助。參考經建會 2000.5.1「日本地方交付稅暨補助制度簡報」)

b.公立社會福利設施由中央政府補助 2/3。

#### (2)社會福利設施方面：

設置社會福利法人之社會福利設施由中央政府補助 2/3。

#### (3)公共設施方面：

下列公共設施由中央政府補助 2/3：

- ．警察設施

- ．消防設施
- ．公立醫院
- ．公立火葬場
- ．公立屠宰場
- ．中央批發市場

(4)民間設施方面

下列設施由中央政府補助 1/2：

- ．商店街振興公會之共同設施
- ．民間設置公共醫療機關之醫院以及推行醫療政策之醫院

(5)其他

神戶碼頭公社管理之設施，由國庫補助並提供無息融資。

3.減輕社會保險加保者負擔

- (1) 醫療保險免除部分負擔金。
- (2) 醫療保險免除保險費。

4.提供中小企業及喪失住宅者金融支援

- (1) 提高中小企業信用保險貼補率。
- (2) 延長設備近代化資金新租金之償還期間。
- (3) 提高「商工公會中央金庫」災害重建貸款限度額
- (4) 提高住宅金融公庫災害重建貸款之償還期及利息繳納期。

5.其他

- (1) 提高發行 1995 年度赤字地方債之可能性。
- (2) 船員保險適用支付失業保險金之特別措施。
- (3) 內定就業者視為就業保險之被保險人，並列入就業保險之對象。

二、訂定「因應阪神淡路大震災平成 6 年度發行公債特別法」(1995 年 3 月 1 日  
法第 17 號)

(一)立法宗旨

本法旨在因應阪神淡路大震災，確保必要財源，制定發行平成 6 年度公債的特別規定，並依財政法第 4 條第 1 項但書規定，追加該年度發行公債之發行時期以及會計年度所屬區分之特別規定。

(二)主要措施

## 1.公債發行

### (1)發行特別公債

增列平成 6 年度第 2 次補正預算中預估減少的租稅收入，以及依該補正預算追加之歲出財源，該補正預算經國會議決的金額範圍內，得發行公債。

### (2)訂定發行特別公債出納整理期間之特別規定

### (3)提出特別公債償還計畫表

2.在平成 6 年度第 2 次補正預算中，追加發行第 4 條發行公債的出納整理期間之特別規定。

## 三、訂定「平成 6 年度地方交付稅總額特別法」(1995 年 3 月 1 日法第 18 號)

### (一)因應阪神淡路大震災之地方交付稅特別增加額

鑑於因阪神淡路大地震災狀況非常嚴重，爰增加撥交地方之地方交付稅總額 300 億元，並自 1996 以後年度起酌減。

### (二)發生國稅減收之地方交付稅總額之特別規定

地方交付稅總額因受國稅減少收入之影響，大約減少 1800 億日圓，因此在計算地方交付稅總額時仍以第一次補正預算後數字為計算基準，在第二次補正預算中，並不予計入國稅減收額，以期增加地方交付稅可供分配之總額。

此外，依據地方交付稅法規定，地方政府於遭受災害時得請求中央撥付特別交付稅，其數額佔地方交付稅總額之 6%(參考 2000，「日本地方交付稅暨補助制度簡報」，經建會財務處)。

## 四、租稅減免措施

### (一) 國稅

#### 1.所得稅方面

有鑑於平成 6 年度所得稅確定申報開始時期迫近在即之際，因阪神淡路大震災係遍及廣泛地域，同時、大量、集中，且在平成 6 年度的所得稅申報期限前發生，爰採以下特別措施。(阪神、淡路大地震災國稅相關法律臨時特例之相關法律，1995 年 2 月 20 日法律第 11 號，部分修訂 1995 年 3 月 27 日法律第 48 號)

#### (1)雜項損失扣除額之特別規定

規定因大震災而有住宅家產等資產之損失時，在平成 6 年度的所得，其損失金額得作為雜項損失扣除額的適用對象。

## (2)計算受災事業資產損失為必要經費之特別規定

因大震災發生事業用資產之損失，該損失在平成 6 年的事業所得金額計算上，得算入必要經費。

## 2.關稅方面

有鑑於大震災直接衝擊我國貿易據點神戶港的緊急對應，以下為針對大地震受災者所採取之特別措施。

- (1) 展延繳納期限：本次震災之受災戶如在繳納期限內未能繳納關稅時，得展延其繳納期限。
- (2) 免除臨時開辦手續費等：在海關辦公時間以外之緊急救援物資和受災貨物之通關，免徵其臨時開辦手續費等。

## (二)地方稅

為了減輕阪神、淡路大地震中災民之負擔，採行之減稅措施包括：減免個人居民稅、不課徵不動產取得稅、固定資產稅與都市計畫稅等稅。(地方稅法之部分修改政令，平成 7 年 2 月 20 日法律第 9 號，平成 7 年 3 月 27 日法律第 49 號)  
五、訂定「災民生活重建支援法」(1998 年 5 月 22 日法律第 66 號)

### (一)立法宗旨

鑒於阪神淡路大地震對於災民喪失生活依靠難以重建經濟生活者並無任何支援，爰由都道府縣政府基於互助觀點出資成立「基金」，用以支付「災民生活重建支援款」，助其恢復自立生活。(註：本法係阪神淡路大地震後所立，爰未適用於該次地震災民。)

### (二)主要措施：

- 1.災害限於災害救助法所規定之災害，且單一市町村之房屋全毀戶數達 10 戶以上，或單一都道府縣達 100 戶以上之災害。
- 2.支援金支付標準：
  - (1)凡年所得低於 500 萬日圓，若為 2 人以上家庭，其「通常經費」最高 70 萬日圓，「特別經費」最高 30 萬日圓，合計最高 100 萬日圓。若為 1 人家庭，其通常經費最高 55 萬日圓，特別經費最高 20 萬日圓，合計最高 75 萬日圓。
  - (2)所謂「通常經費」指洗衣機、電視、冰箱及寢具等生活必需品之購置費及修理

費(需檢具報銷)。所謂「特別經費」指生活上因特別之事由必須之花費、居住搬遷費及因災愛受傷之醫療費等。

- (3)年所得高於 500 萬日圓，低於 700 萬日圓，而其戶長達 45 歲以上或需受照顧者，以及年所得高於 700 萬日圓，低於 800 萬日圓而戶長達 60 歲以上或需受照顧者，上述支付均減半。

### 3.財源與管理：

- (1)都道府縣出資成立「災民生活重建支援基金」，並由「財團法人都道府縣會館」管理之。
- (2)災民經由市町村或都道府縣政府向上該「財團法人都道府縣會館」申請，經核准後，由上該「財團法人都道府縣會館」支付之。
- (3)中央政府補助上該支付款之半數(第 18 條)。並對都道府縣出資成立「災民生活重建支援基金」(目前按各縣人口分配出資，共有 300 億日圓)時，給予支援(即由自治省支付「交付金」給都道府縣政府)。

## 五、災後重建對策之預算經費

日本政府為推動災後重建，自動用 1994 年度預備金開始，經 1994 年度第 2 次補正預算、1995 年度預算及第 1、2 次補正預算、1996 年度預算及補正預算、1997 年度預算及補正預算，總計為因應阪神淡路大地震災後重建所花費之預算為 4 兆 3,600 億日圓，其詳如表一。由於經費龐大，日本政府無力支應，爰依例訂定「因應阪神淡路大震災平成 6 年度發行公債特別法」，以籌措財源，已如二、所述。

**表一 中央政府阪神淡路大地震災後重建對策之預算支出一覽表**

(1994 至 1997 年度)

單位：億日圓

對策經費	金額
1.興建臨時住宅之災害救助金	1,700
2.依照災害慰助金發放法發放災害慰助金及辦理災害援護資金貸款	1,400
3.清除廢棄土石費	1,700
4.二度災害防治對策費	800
5.早日恢復港灣機能經費： 辦理受災港灣設施及海岸保全設施及支援民間港灣設施之重建	6,000
6.早日重建基本設施經費： 包括高速公路、鐵路、河川、道路、都市設施、環境衛生設施、電力瓦斯、工業用水、資訊通訊等之重建	1 兆 2,300

對策經費	金額
7.提高抗震力對策經費： (1)根據抗震檢查結果，補強公共設施 (2)受災政府設施之重建 (3)整建河川、排水道，以確保消防用水、生活用水	3,000
8.住宅對策經費： (1)儘速大量供給政府租賃住宅 (2)協助個人自行新建住宅 (3)促進公寓改建	6,700
9.市區整建經費： (1)進行土地重劃事業、市地更新事業等市區整建 (2)定居住宅區之整建 (3)建立受災市區重建之高密度基準點	2,400
10.充實醫療保健福利經費 (1)受災社會福利設施重建事業 (2)受災醫療設施重建事業 (3)補助健康保險公會及國民健康保險 (4)推動緊急牙科保健醫療事業 (5)其他順利推動各種貸款業務之必要財政措施	700
11.早日重建文教設施經費 (1)受災學校、設施之重建 (2)修復文化財 (3)獎學金之緊急貸款 (4)充實兒童健康管理	1,500
12.經濟重建對策經費 (1)中小企業對策 (2)推動資訊化，吸引企業進入設廠 (3)推動研究發展	2,200
13.其他措施經費 (1)追加地方交付稅之交付款 (2)維持就業及防止失業經費 (3)農林水產相關設施改善經費	3,300
合 計	43,600

資料：1998，「防災白書」(1998年版)，國土廳編。

註：1.日本會計年度為每年4月1日至翌年3月31日，阪神淡路大地震發生於1995年1月17日，屬1994會計年度。

2.百億日圓以下4捨5入，各項加總未必與合計相等。

## 柒、地方政府災後重建之具體財務支援措施

### 一、發放慰助金(依據「災害慰助金發放法」)(1973 年 9 月 18 日法第 82 號，修訂 1991 年 9 月 26 日法第 88 號)

#### (一)宗旨：

針對因災害致死者之遺族或因災害致殘者發放慰助金及對家長受傷需療傷 1 個月以上者予以生活貸款(受害援護資金貸款)。

#### (二)要點：

1. 本法所謂「災害」係指暴風、豪雨、豪雪、洪水、地震及海嘯等災害。
2. 因災害致死者慰助金：
  - (1)因災害致死者慰助金由市町村政府辦理發放。
  - (2)因災害致死者慰助金發放對象為致死者之配偶、子女、父母、孫及祖父母等親屬。
  - (3)發放金額由政令規定視其負擔家計狀況發放 500 萬日圓以下之金額。(第 3 條)
  - (4)市町村政府辦理發放慰助金，由都道府縣政府補助 75%財源，針對都道府縣政府之補助款由中央政府補助其 3 分之 2。(第 7 條)
3. 因災害致殘者慰助金：
  - (1)因災害致殘者慰助金由市町村政府辦理發放。
  - (2)因災害致殘者慰助金發放對象為其本人。
  - (3)發放金額由政令規定視其負擔家計狀況發放 250 萬日圓以下之金額。(第 8 條)
  - (4)市町村政府辦理發放慰助金，由都道府縣政府補助 75%財源，針對都道府縣政府之補助款由中央政府補助其 3 分之 2。(第 9 條)
4. 受害援護資金貸款
  - (1)市町村政府針對受災害救助法救助之災害，而有受害之家庭及家長有受傷需療傷 1 個月以上，其年所得額在規定標準以下者，為助其恢復生活，給予災害援護資金貸款。
  - (2)貸款期間由內閣定之，貸款期間(含寬限期)為 10 年以下，寬限期內無息，其後利率為 3%。
  - (3)都道府縣政府對市町村政府辦理上述貸款所需財源予以無息貸款，還款期

(含寬限期)為 11 年。

(4)中央政府對於都道府縣政府或指定都市辦理災害援護貸款所需財源給予 3 分之 2 無息貸款，還款期(含寬限期)為 12 年。

## 二、實際辦理情形(以神戶市為例)

### (一)災害致死者慰助金

對災害致死者且負擔家計者發放 500 萬日圓，其餘發放 250 萬日圓。

神戶市政府另針對因災害致死卻未能領受慰助金者，由市政府發給其兄弟姊妹 4 萬日圓之葬儀慰助金。

### (二)災害致殘者慰助金

對災害致殘且負擔家計者發放 250 萬日圓者，其餘發放 125 萬日圓。

### (三)受害援護資金貸款

按受害狀況給予 150 萬日圓以下(房屋家財無損,家長受傷需療傷 1 個月以上者)至 350 萬日圓以下(房屋全倒或全燒毀,家長受傷需療傷 1 個月以上者)之受害援護資金貸款。

### (四)其他

神戶市政府自行決定發放房屋全倒或全燒毀者慰問金 4 萬日圓，房屋半倒或半燒毀者 2 萬日圓。

## 三、其他支援措施

地方政府除依據上述災害慰助金發放法辦理發放慰助金外，並處理震災捐款，此外尚成立「財團法人阪神淡路大震災復興基金」辦理災區重建相關財務支援(詳第捌及第玖部分)。

## 捌、捐款管理與運用

對於捐獻災民之捐款，當初是由各地方自治團體或救助團體個別受理，但 1995 年 1 月 25 日，成立「兵庫縣南部地震災害捐款募集委員會」，統一彙總這些捐款，再分配給災民。至 1999 年 6 月 30 日止捐款達 1,792 億圓。這些捐款由上該委員會依其決定標準分配給災民。以下就捐款管理、募集與分配運用介紹之。

### 一、制定「捐款募集要領」

捐款募集係都道府縣級「地區防災計畫」之一環，所有捐款均由都道府縣政

府，在日本紅十字會、中央共同募款會及媒體等協助下，依此作統一之管理與運用。首先依上該計畫制定「募集委員會設置要綱」，據以成立募集委員會，再由其訂定「捐款募集要領」，辦理募捐。

## 二、阪神淡路大地震之捐款募集情形

(一)1995年1月25日成立「兵庫縣南部地震災害捐款募集委員會」，由兵庫縣 大阪府等4地方自治團體及日本紅十字會兵庫縣支部等26團體組成，事務局設於日本紅十字會兵庫縣支部。

(二)至1999年6月30日止捐款達1,792億圓。

## 三、分配運用

(一)捐款運用係依據「兵庫縣南部地震災害捐款募集委員會」決定之分配標準，在尊重捐款者用意下，公平提供災民生活支援。

(二)捐款分配分3階段

### 1.第一階段

(1)以住家遭受全半毀燒之家庭及死亡失蹤者為支付對象。

(2)死亡及失蹤者每人10萬日圓，住家全半毀燒之家庭每戶10萬日圓。

### 2.第二階段

(1)針對第一階段需受照顧之家庭及受害兒童支付之。

(2)支付表準：

a.重傷者慰問金：受治療1個月以上者每人50萬日圓。

b.需受照顧家庭激勵金：每戶30萬日圓。

c.災民兒童國民義務教育補助：依情形不同每人10萬至50萬日圓不等。

d.災民兒童特別教育資金：針對喪失雙親之未成年人每人支付100萬日圓。

e.針對住家全半毀燒而全年所得額1,000萬日圓以下之下列家庭支付30萬日圓：

(a)住家修繕費200萬日圓以上之家庭

(b)租屋之家庭

(c)改建或重購住宅之家庭，其改建經費在200萬日圓以上者。

### 3.第三階段

以住家全半毀燒，生活陷困境，且 1995 年之年所得在 690 萬日圓以下之家庭支付 15 萬日圓。

以上捐款分配標準列表整理如下：

**表二 捐款分配標準**

單位：千日圓

區	分	內	容	分配金額
死者失蹤慰問金		對死者、失蹤者支付慰問金。		100
住宅損壞慰問金	全毀．全燒	對住宅全毀、全燒的家庭支付慰問金		100
	半毀．半燒	對住宅半毀、半燒的家庭支付慰問金		100
重傷者慰問金		對須治療 1 個月以上的受傷者支付慰問金。		50
需受照顧家庭激勵金		為了促進住宅全半毀燒，而需受照顧家庭恢復生活基礎條件及助長其自立，支付援助金。		30
受災兒童、國民義務教育資金		為了支援受災兒童及學生的教育，支付教育補助金。		20
		1. 高中生教科書的補助		50
		2. 高中新入學生的補助	} 保幼 10 小學 20 初中 50	
		3. 保育所、幼稚園、小學、初中新入學生的補助		
受災兒童特別教育資金		為了不使失去雙親或其中之一的兒童之教育環境顯著減低，支付特別教育資金。		1,000
住宅補助	住宅修繕的補助	為了支援全毀（燒）半毀（燒）的住宅之早期修復，補助修繕住宅者。		300
	遷入出租住宅的補助	為了使住宅全毀（燒）半毀（燒）的家庭容易確保住宅，對遷入民間出租住宅者補助房租及押金等。		300
生活支援金		以住家全半毀燒，生活陷困境，且 1995 年之年所得在 690 萬日圓以下之家庭支付		150

資料來源：2000，「阪神淡路大震災神戸復興誌」，神戸市震災復興本部編。

## 玖、財團法人阪神淡路大震災復興基金

### 一、阪神淡路大震災復興基金簡介

- (一) 本基金係由兵庫縣政府及神戸市政府，在 1995 年 4 月 1 日設立，旨在加速阪神淡路大震災重建，長期、穩定且機動地對災區推動救援與自立支援，並對該地區提供綜合性重建對策。該基金共計 9 千億日圓，其中基金財產 200 億日圓由兵庫縣政府及神戸市政府捐贈支應，餘 8,800 億日圓由兵庫縣及神戸市以 2 比 1 的比例無息貸款給基金。縣市政府長期出借款之財源係以發行地方債取得，該地方債中 7,000 億日圓部分之利息，由中央政府以

地方交付稅補助之。

(二)名稱：財團法人阪神 淡路大震災復興基金

(三)設立年月日：1995 年 4 月 1 日

(四)設立者：兵庫縣政府及神戶市政府

(五)基金規模：基金財產(捐款)	200 億日圓
運用財產(長期借款)	8,800 億日圓
合計	9,000 億日圓

(六)設立目的：補充阪神淡路大地震後早日重建所需各項措施，長期、穩定且機動地推動災民之救助與災民之自立支援以及災區綜合重建對策，並使因災害而顯疲憊之災區再現生機。

(七)事業內容：

- 1.支援災民使其生活安定、自立及健康之業務(生活對策)
- 2.支援災民住宅重建之業務(住宅對策)
- 3.支援受災中小企業使其重新開業之對策(產業對策)
- 4.支援受災私立學校使其重新開學之對策(教育對策)
- 5.其他為使災區儘早並期綜合重建所需之業務

## 二、業務概要

### (一)住宅對策

本業務包括承辦住宅金融公庫災害重建住宅融資，對購置災害重建住宅或共同利用小規模或崎零地建設共同住宅者，給予最初 5 年免息之利息補貼措施。並對災害重建準公營住宅受託辦理租借或管理民間業者興建之住宅時，其向住宅金融公庫之借款，予以最初 5 年免息之利息補貼措施。其業務詳如下：

#### 1.補助災害重建準公營住宅建設支援業務

運用政府特定優良租賃住宅制度，對建築租賃住宅之事業者予以補助建設費。(每戶補助調查設計計畫費 20 萬日圓。)

#### 2.補助特定借用、特定目的借用公共租賃住宅建設支援業務

運用政府借用及收買租賃住宅制度及特定目的借用公共租賃住宅制度，對建築租賃住宅之事業者給予補助建設費。(每戶補助調查設計計畫費 20 萬日圓。)

### 3.補助購買災害重建住宅支援業務

對於接受住宅金融公庫災害重建住宅資金融資者，購買災害重建住宅整備事業區域內之災民及購買新市街地等區域內之災害重建住宅者，給予利息補貼。(5年內補助2.5%，6-10年補助0.25%)。

### 4.補助災民住宅重建支援業務

對於接受住宅金融公庫災害重建住宅資金融資，居住於整備事業區域內之災民以及轉居於新市街地區內之災民給予利息之補貼。(5年內補助2.5%，6-10年補助0.25%)。

### 5.民間共同住宅支援利息補貼

對於接受住宅金融公庫災害重建住宅資金融通，從事建設小規模及崎零地住宅，或購買其住宅者給予利息補貼。(5年內補助2.5%，6-10年補助0.25%)。

### 6.受害大樓改建支援利息補貼

對於接受住宅金融公庫災害重建住宅資金融通，改建受災大樓之住戶或建設公社或購買該樓之受災戶，給予利息補貼。(5年內補助2.5%，6-10年補助0.25%)。

## (二) 產業對策

本項業務包括補貼受災中小企業向中小企業金融公庫、國民金融公庫、商工中金等政府系列中小企業金融機關借款之利息，給予最初3年免息。為預防失業並獎勵維持或恢復事業活動為目的之雇用，補助企業在停業期間繼續雇用所需部分經費。此外，為了發展地區產業，提供新辦事業之中小企業者長期性補助。其業務詳如下：

#### 1.政府系列中小企業金融機構災害重建資金利息補貼—

受災中小企業向政府系列中小企業金融機關借款，給予最初3年期間2.5%之利息補貼(利息補貼對象限額2,000萬日圓)。

#### 2.緊急災害重建資金利息補貼—

向兵庫縣神戶市創設之震災重建緊急特別資金借款，給予最初3年期間2.5%之利息補貼(利息補貼對象限額2,000萬日圓)。

#### 3.環境衛生金融公庫融資利息補貼—

環境衛生相關營業者向環境衛生金融公庫災害貸款金借款，給予最初3

年期間 2.5%之利息補貼(利息補貼對象限額 2,000 萬日圓)。

#### 4.環境事業團融資利息補貼—

受災中小企業，為充實產業公害防治設施而向環境事業團資金借款，給予最初 3 年期間 2.5%之利息補貼(利息補貼對象限額 2,000 萬日圓)。

#### 5.農林漁業制度相關資金利息補貼—

向農林漁業制度相關資金借款，給予最初 3 年期間 2.5%之利息補貼(利息補貼對象限額 2,000 萬日圓)。

#### 6.港灣運送事業者等重建支援利息補貼—

災區內之港灣運送事業者向海上貨櫃運送事業者經濟變動對策資金融資，給予最初 3 年期間 2.5%之利息補貼(利息補貼對象限額 2,000 萬日圓)。

### (三) 生活對策

本項業務包括針對於住宅再生計劃所定之恆久性住宅建設地區興建「公共廣場(community plaza)」之整備費，或對支援災民避難生活或自立支援之志工活動給予補助等。其業務詳如下：

#### 1.補助交誼廣場設置經營業務

於臨時住宅建地內設置並經營交誼廣場之事業，給予補助。預定設置 116 處所，每處所一年補助 100 萬日圓。

#### 2.補助精神傷害照顧中心設置經營業務

為照顧精神傷患者而設置「心傷照顧中心」(1 處)及「區域照顧中心」(12 處)給予補助運作費。

#### 3.補助應急暫設住宅共同設施維持管理費

對於負責管理應急暫設住宅之市町村管理推進協會，補助其維持管理共同利用設施之經費。

#### 4.災害重建志工活動補助

補助支援災民避難生活及自立生活之志工(一般活動費補助 3 萬日圓或 6 萬日圓，特別活動費如運輸費、炊煮費補助 15 萬日圓以內)。

#### 5.補助提昇自立活動

補助災區災民自立舉辦之提昇精神活動(每一團活動給予 15 萬日圓，跨團體之交流活動或資訊交換會補助 200 萬日圓以內)。

## 拾、其他財務支援措施

- 一、由於阪神淡路大地震災情慘重，災後重建工作涵蓋層面極廣，包括道路、住宅、中小企業振興等等，惟日本國情與我國不同，有關道路、住宅、中小企業振興之業務原本都由相關之公團、公社或事業團經營，如住宅興建由住宅都市整備公團(自 1999 年 10 月 1 日起改名為「都市基盤整備公團」)及各地方住宅供給公社經營，區域振興由地域振興整備公團經營，一般道路由日本道路公團經營，高速公路由各地區高速公路公團經營等。有關災後重建亦由該公團、公社或事業團辦理，因此，中央政府或地方政府對其提供財務支援亦係在體制內提高補助，以挹注其資金。
- 二、地震保險：日本家庭地震保險制度係 1966 年 6 月 1 日所創設，1995 年阪神淡路大地震前承保件數有 317 萬件，保額 14 兆 6,329 億日圓，震災後承保件數與保額急遽增加。震險保單明顯呈現區域性差別分布，計有 4 分之 1 集中於東京都，若包括神奈川縣、千葉縣及埼玉縣等關東南部地區在內即佔有全國一半之保單件數。

阪神淡路大地震後，保險公司迅速成立日本損害保險協會大阪支部，辦理理賠。中央對於震險雖設有再保險機構，辦理震險再保險，惟除此之外，震險均屬民間自由契約行為，政府未有任何補助(參考 2000，「阪神淡路大震災調查報告」)。

## 拾壹、結語

綜合以上所述可知日本災害防治之財務支援措施具有下列特色：

- 一、完整之防救災體系：以災害對策基本法為主，輔以系列相關法律。
- 二、充實之財務支援措施：依照基本法之規定，分災害預防、應急及災後重建等階段，配以充實之財務支援措施。
- 三、同於平時之財務支援程序：平時已建立中央對地方之財務支援體系，而於災害發生時，分一般災害及重大災害兩種情形，由中央政府加強對地方政府之財務支援，如提高補助率、發行地方公債、增加中央統籌分配稅款之分配以及依照法律規定發放慰助金及災民貸款等，其執程序與平時之財務支援程序相同。
- 四、預防措施之財務支援以中央對地方之補助為主，應急及重建措施則除補助外，尚包括公債、租稅、中央統籌分配稅款及慰助金等。
- 五、災後重建執行主體眾多，除各級地方政府外，道路、高速公路、住宅及區域振興等重建工作由公社、公團及事業團執行推動。

## 拾貳、建議

- 一、建構完善之中央與地方財政收支分配體制，作為推動災害防治工作，中央補助地方財務有效之管道。
- 二、建立中央與地方災害防治經費負擔歸屬及分擔原則。
- 三、政府訂定天然災害慰助金補助標準發放災害慰助金應衡量災民所得與能力因素，給予不同程度之慰助，且宜以實際需求為考量之因素，避免過度提高慰助金額，免予人因災害而發橫財之感覺。
- 四、民間捐款運用宜以全數分配災民為原則，以補充政府按照上述慰助金發放標準降低發放金額之不足。
- 五、為因應發生重大災害之重建經費，各級政府宜按年提列充足之災害救助基金。

## 附件

災害防治財務支援措施相關法規體系一覽表

分類	法律名稱	措施性質
一、基本法	災害對策基本法	防災基本法
二、財政預算 相關法律	1.財政法 2.地方財政法 3.地方交付稅法	財務支援措施 基本依據
三、災害預防 之財務支 援措施	1.「災害救助法」	補助金
	2.「消防設施強化促進法」	〃
	3.「水防法」	〃
	4.「地滑等防止法」(地滑等防止法)	〃
	5.「防止高傾斜地崩壞災害防止法」(急傾斜地崩壞災害防止關法律)	〃
	6.「砂防法」	〃
	7.「海岸法」	〃
	8.「地震防災對策強化地區地震對策緊急整備事業中央政府財政特別措施法」(簡稱地震財特法)(地震防災對策強化地域地震對策緊急整備事業係國財政上特別措置關法律)	〃
	9.「中央政府為防災需要對辦理促進集體遷移業務之地方政府特別財政措施法」(防災集團移轉促進事業係國財政上特別措置等關法律)	〃

分類	法律名稱	措施性質
四、災害應急之財務支援措施	1. 「災害救助法」	補助金
	2. 「公共土木施設災害重建經費國庫負擔法」(公共土木施設災害復舊事業費國庫負擔法)	"
	3. 「農林水產業設施災害重建國庫補助臨時措施法」(農林水產業設施災害復舊事業費國庫補助 暫定措置 關 法律)	"
	4. 「公立學校設施災害重建經費國庫負擔法」(公立學校設施災害復舊費國庫負擔法)	"
	5. 「因應重大災害特別財政援助法」(激甚災害 對處 特別 財政援助等 關 法律)	補助金及准許發行公債
	6. 「傳染病預防法」	補助金
	7. 「預防接種法」	"
	8. 「廢棄物處理及清掃法」(廢棄物 處理及 清掃 關 法律)	"
	9. 「水難救護法」	"
五、災後重建之財務支援措施	1. 「因應阪神淡路大震災特別財政援助法」(阪神淡路大震災 對處 特別 財政援助及助成 關 法律)	補助金、貸款及地方債等
	2. 「平成 6 年度地方交付稅總額特別法」(平成 6 年度分 地方交付稅 總額 特例等 關 法律)	中央統籌分配稅款
	3. 各租稅相關法律	租稅
	4. 「災民生活重建支援法」(被災者生活再建支援法)	慰助金
	5. 「災害慰助金發放法」(災害弔慰金 支給等 關 法律)	慰助金及貸款
六、中央政府財源籌措措施	「因應阪神淡路大震災平成 6 年度發行公債特別法」(阪神淡路大震災 對處 平成 6 年度 公債 發行 特例等 關 法律)	發行中央政府公債

資料來源：依據本報告整理。

## 參考書目

(按出版年、名稱、作者、出版地及發行處所排列)

### 日文文獻部分：

- 1.1996,「防災六法」(1996年版), 防災行政研究會編, 東京, 株式會社發行
- 2.1997,「財政會計六法」(1998年版), 大藏財務協會編, 東京, 大藏財務協會發行,
- 3.1999a,「逐條解說災害對策基本法」, 防災行政研究會編, 東京, 株式會社
- 4.1999b,「防災白書」(1995、1996、1998、1999年版), 國土廳編, 東京, 大藏省印刷局
- 5.1999c,「阪神淡路大震災復興基金事業概要」, 阪神淡路大震災復興基金編, 神戶市, 阪神淡路大震災復興基金
- 6.1999d,「災害復舊關係法令逐條解說」, 荻原鐵夫, 東京, 新日本法規出版社株式會社
- 7.2000a,「被災者生活再建支援制度 事務 手引」, 財團法人都道府縣會館被災者生活再建支援基金編, 東京, 財團法人都道府縣會館被災者生活再建支援基金
- 8.2000b,「阪神淡路大震災神戶復興誌」, 神戶市震災復興本部編, 神戶市, 神戶市震災復興本部
- 9.2000c,「阪神淡路大震災調查報告」, 社團法人日本建築協會, 東京, 丸善株式會社
- 10.2000d,「地方財政白書」, 自治省編, 東京, 大藏省印刷局

### 中文文獻部分：

- 1.1997,「日本防災體制考察報告」, 台灣省政府, 台北, 台灣省政府
- 2.1999,「中央層級防救災機構、相關法規及其運作之探討—以美國、日本及我國為例」(八十七年度防災國家型科技計畫 整合性專案研究報告), 陳亮全、林文苑、賴美如、李雯雯, 台北, 防災國家型科技計畫辦公室
- 3.2000,「日本地方交付稅暨補助制度簡報」, 經建會財務處, 台北, 經建會財務處

## 第三篇 產業復興

### 壹、前言

阪神・淡路震災復興與以往災後復興之最大的差異在於：以往係由中央政府主導，地方政府配合執行，本次災後復興計畫之擬定及推動則由地方政府主導，中央政府則處於協助的角色。若將近年來全球經濟不景氣的因素排除在外，整體而言，日本災後復興的進展是超乎預期的。就產業復興方面，因主客觀因素影響，目前雖尚未能全面恢復至災前水準，但仍有諸多值得我國借鏡之處。以下分就阪神、淡路震災所造成產業損害概況、產業復興概況、重要措施簡述及對我國災後產業重建的之建議，簡要敘述如后。

### 貳、產業損害概況

兵庫縣約三五 萬人口，為關西經濟文化中心，更是西日本的交通樞紐及國際交流核心區域。災損總額近十兆丹中，與產業有直接關係者，包括港灣損害約 1 兆丹、農林水產損害約 一兆丹及工商業損害約 一六兆丹等。

以受災最嚴重的區域，兵庫縣神戶市而言，該市為工商業高度進步的都市，人口約一四八萬人，年產值約六．五兆丹，產業結構分布，農漁一級產業約占 一．二%，商業約占七 ．%，機械及製造業約占三 ．%。災損狀況，主要包括：大中小型企業、工廠嚴重損壞、停工，舊市區三分之一的商店街及二分之一的市場、觀光住宿設施、農漁業設施的損害等，大致上，全體產業資產約四 ．%程度受損。

以上所述，為震災的產業直接損害，災後所造成企業外移、產能不足、港灣設施損壞影響貨物進出、高速公路損壞致流量劇降等間接造成的產業損害，更是無以估計。

### 參、產業復興概況

目前產業復興的程度，平均而言，恢復程度約八成以上。

以兵庫縣整體而言，目前主要生產指標回復率達一 ．%以上者，包括電力、重工業、觀光遊客量、大型小賣場營業額；介於九 ．%至一 ．%者，為商店街及小賣市場的重新營業率；未滿九 ．%者，包括神戶港輸出入總額

及製鞋業生產額。兵庫縣政府災後曾訂定緊急復興三年計畫，一九九八年三月（災後三年），經檢視成果，事實上已達成既定目標，惟因後續受到全國景氣低迷及產業結構改變等主客觀因素影響，致復興的步伐減緩，甚者停滯，造成迄今產業未能完全復興至災前水準。（根據「神戶市復興・活性化推進懇話會」所作的一項調查結果顯示：產業復興停滯的原因，經濟不景氣的因素占四三%，生產構造因素占三九%，而肇因於地震者，僅占一八%。）

神戶市的經濟仰賴神戶港的程度很大，而神戶港貨櫃量在災前為全國第一名，災後五年來，也僅恢復到第四名，間接影響到關聯業別的復甦。以神戶市的個別業種而言，製造業恢復狀況持續上昇、製鞋業約恢復七成，清酒業約八成，百貨業約七成五、市場商店街約八成。而神戶市政府並表示，製鞋及清酒業在短期內要恢復至災前水準，仍有困難。

整體而言，受災的大型企業，財力較雄厚，重建較無困難，未來較須要協助者，為財力較薄弱的中小型企業，此外，商業街的振興亦是重點。

## 肆、產業復興推動重點

事實上，不論是兵庫縣或神戶市政府所推動的產業復興計畫，均非僅著眼於恢復至災前的成長水準，而均係以區域整體發展的角度來擬定並推動各項計畫，以期創造城市永續成長的活力。以下簡要說明之。

### 一、兵庫縣政府制定及推動的計畫

#### 1、阪神、淡路震災復興計畫暨後期五年推動計畫

一九九五年七月制定的「阪神・淡路震災復興計畫」（目標年次為二〇〇〇年），針對產業振興的基本目標為：既存產業的提昇，新產業的形成。產業復興的三個基本重要課題為：新產業創造體系的形成、高度集客都市群的形成及國際經濟文化機能網狀組織的形成。

另針對前五年復興計畫檢討調整並期掌握後五年的復興重點，於二〇〇〇年十一月制定「阪神、淡路震災復興計畫後期五年推動計畫」，產業復興的重點包括：地域資源的活化、新產業的創造、國際經濟交流的促進、戰略性產業結構的推進及就業機會的創造等。

#### 2、產業復興三年計畫暨支援充實對策

產業復興三年計畫於一九九五年八月制定，目標在於恢復至災前的生產水準，至一九九八年檢驗時，目標已達成。為使產業的復興持續推進，故續制定「產業復興支援充實對策」，主要內容包括：中小企業金融對策的擴充、未再開事業者的支援、商店街及小賣市場的活性化、商店街空置店舖對策、顧客的確保對策、中小製造業事業場所再建、競爭力的確保及新業種的形成、區域產業的復興、觀光及集客的促進、新產業創出支援、情報化及研究開發支援、企業誘致的促進。

## 二、神戶市政府制定及推動的計畫

### 1、神戶市復興計畫

「神戶市復興計畫」於一九九五年六月制定，產業復興對策包括：中小企業及農漁業者的支援復舊對策實施（金融支援、臨時事業的設置空間確保、相談事業的實施、農漁業設施的復舊）、復興關連產業的振興（區域性地場產業的振興、復興需要的地方誘導）、神戶產業構造高度化的促進（起業支援暨育成推動、冒險投資資本的創設、新產業制度的構築、市內企業的集團化及高度化企業誘致的推動、趨勢產業的振興）、集客都市機能的強化（觀光資源的誘致及整備、國際性集會都市機能的強化、集客關連人才的養成）。

### 2、神戶市復興計畫（後期五年）推進計畫

隨著社會經濟情勢的變遷，神戶市的產業結構亦面臨調整。產業用地取得困難、工場等法令的限制，造成基幹產業外移、生產機能低下；居住環境惡化、人口減少、人口結構老化等問題，使城市活力降低；而東京區域的繁榮，則間接影響到神戶中樞機能的重要性。凡此種種，促使神戶市政府近年來在推動災後產業復興時，亦積極配合推動產業之結構調整。

針對前五年復興計畫的驗證及檢討，於二〇〇〇年十月制定後五年實施的「神戶市復興計畫（後期五年）推進計畫」。經濟振興的主要施策，包括：形成與世界廣泛交流的城市、形成活躍創造知識的都市、形成提供高品質生活的城市及實施產業復興狀況對策。

### 三、重要措施簡述

#### 1、活躍地創造知識的聚集

整合新產業創造研究機構、先端醫療中心、神戶國際商業中心、世界衛生組織神戶中心、通信綜合研究所等國內外研究機關及企業，透過市場情報提供、技術支援、人才育成、資金支援等手段，建構知識創造型的產業結構，以強化及提昇生活環境、文化教育及陸海空情報的機能。

#### 2、港灣人工島 (Port Island) 第二期工程

港灣人工島位於陸海空交通樞紐，配合二〇〇五年神戶機場啟用，發展潛力雄厚，同時，著眼於產業復興的急迫性，神戶市政府將該區域劃為事業專區，並訂定具體的優惠措施。優惠的事業類別為：服飾、情報通信、國際化、集客及物流，除對項目類別的優惠外，亦針對各種核心設施給予特殊優惠。優惠的項目為租稅（固定資產稅、都市計畫稅、不動產取得稅、事業所稅）補助（市調費、辦公室租金、建築費）融資（企業誘致促進融資制度、利息補給）。本工程目前已推動的重要計畫如下：

##### （1） 神戶醫療產業都市構想

神戶市政府意識到高齡者在社會福祉及醫療上的特殊需求，是為發展相關產業的契機，且醫療產業屬於高度成長的產業，市場規模龐大，故於一九九八年六月，決定推動神戶成為醫療產業都市的構想。其作法乃整合神戶市及週邊區域產官學界資源，包括基本建設、產業科技、學術研究及人才的彙集，藉由新技術的開發及先端治療的導入，致力於臨床研究機能的開發，以促進醫療暨關聯產業的高度發展，並構築新世代的完整醫療網。

「神戶醫療產業都市」構想係以先端醫療中心為核心，結合京都大學、大阪大學、神戶大學、國立循環器病中心、地域醫療機關、海外大學及研究機關、民間企業、發生、再生科學綜合研究所及神戶市立中央市民病院的資源，創造醫療研究及診療的相關產業之尖端技術，該核心機能設置規模約一五、〇〇〇平方公

尺（第二期整備預定地約 1 公頃）。為使本構想落實推動，已建立具體的推動體制及預定期程（實質建設已於二〇〇〇年起陸續動工及完工），預期完成後將可構築新世代的醫療網，形成醫療及關聯產業的聚集，並促進既存產業的高度發展，以達成醫療水準及市民福祉的向上提昇。其擴大及相乘效果，不僅及於國內，更及於全世界。

（2）神戶國際多媒體文化都市構想（Kobe International Multimedia & Entertainment City, KIMEC）

通信情報技術為為建構二十一世紀國際都市之重要戰略，本構想於一九九九年三月正式發布，目標年次為二〇〇一年，將具體推動多項業務，以建構神戶市成為國際通信情報都市，包括：數位映像研究所、「神戶 MAN」的推進、防災對策情報化、港灣人工島第 2 期新產業的聚集、神戶港的情報化、中小企業的情報化支援、行政及地域情報化的推進等。

（3）神戶國際商業中心（Kobe International Business Center, KIBC）

KIBC 可集中提供國內外企業 WAM（Warehouse 倉庫、Assembly 組合、Manufacturing 製造）R&D 研究及辦公室空間於同一建物內，使諸如 R&D、生產、銷售、分配、管理的各項不同功能得以同時整合，本中心預定於二〇〇一年七月開幕。

（4）淡路花博--花與綠的國際型博覽會

日本於二〇〇〇年三月十八日至九月十七日於兵庫縣淡路島舉辦「淡路花博--花與綠的國際型博覽會」（淡路島主要以農業及觀光業為主），亦為災後產業復興之一環。

該博覽會展場面積約九十六公頃，原址為當年挖土建造關西機場而產生之空地，為恢復及美化景觀，故規劃設置永久性的花卉園藝公園，並藉舉辦大型國際博覽會的機會，吸引國內外觀光人潮，以使該區域重現活力。該博覽會展期長達半年，前期籌備期間長達三年，縝密規劃的結果，不論在地點選擇、交通動線、展示表現、商機營造、門票規劃、大會服務及廣告宣傳上，均令人稱道，且在

觀光遊憩之中，將花卉的知識、運用、生產、行銷等多元化功能充份展露無遺。此外，並配合積極開發淡路島上其他的觀光資源，及結合鄰近周邊的歷史紀念景點、文化民俗特區、游泳溫泉旅遊和自然生態景觀等，使形成整體的觀光區域，以誘發鄰近地區的投資及建設商機、促進城鄉的平衡發展。據悉，本次展期之參觀人潮有數百萬人次之譜，實為當地帶來無窮的商機。

### 3、神戶市復興支援工場

為使地震後製造業能迅速恢復生產，地震後三個月，神戶市即設立六處、共一七〇戶租金低廉的臨時工廠，供業者進駐使用，租用期間五年，目前多已搬離。一九九六年開始著手規劃推動「神戶市復興支援工場」，屬公營、提供出租之工業區性質，神戶市政府負責土地徵收及硬體設施之興建，設施的管理單位為「神戶市產業振興財團」。提供出租之主要產業類別為製鞋、金屬及機械等。自一九九八年五月開始，已陸續供給使用，至二〇〇二年四月，最後一期（第三期）工程也已完工供給使用。本工場租賃使用契約以五年為一期，可續約二次。本工場為過渡性質，長遠之計，仍希望業者能早日自立，另闢自有的生產工場。

### 4、企業之創新育成

為因應產業結構之轉變，並促進產業之高度發展，兵庫縣及神戶市政府刻正結合相關機構及民間資源，緊鑼密鼓推動新事業之創新育成工作，諸如：制定「新事業創出促進法」、擬定「新事業創出基本構想」、構築「新事業創出總合支援體制」等，對新事業之技術開發、技術移轉、資金提供、經營指導、通路開拓、情報提供、人才育成等，提供創業前、創業時及創業後的全方位輔導，包括：場所提供、融資、補助金及支援事業，並成立「財團法人阪神・淡路產業復興推動機構」(HERO)作為窗口。新事業的重點類別為：環境、情報及通信、健康及福祉、生活文化、國際化。

### 5、「阪神・淡路大震災復興基金」的支援

由兵庫縣及神戶市政府共同設立的「財團法人阪神・淡路大震災復興基金」為針對受災的中小企業事業再開的產業復興支援事業。截至二

0 0 0 年三月止，本基金共支援三二項事業，包括復舊資金借入、商店街振興、災民雇用的確保及新產業的支援等大類，對中小企業的復興及商店街的振興提供莫大的助益。

## 伍、對我國災後產業重建之建議

### 一、落實地方自治精神，建構由下而上完整的災後復興計畫

阪神、淡路大地震發生後，以內閣總理大臣為首的中央部會雖成立災後重建對策本部並訂定重建基本方針，以掌握各項重大決策，然對於實際的災後復興工作，係由兵庫縣政府及神戶市政府分擬復興計畫，據以推行，而所謂的復興計畫亦經由彙集各方意見，召開多次會議而得到的結果，中央政府的角色係屬於支援及協助的角色，充分落實由下而上，以民為中心的理念。

國內之施政及建設，長久以來，均以中央政府為主導，地方政府僅居於配合執行角色，造成地方自治無法落實。國內之重建工作若能賦予地方政府更大的權力、責任及義務，落實地方自治精神，中央單位僅居於制定法規制度及協助的地位，則或許重建工作的推動更能切合民意。

### 二、推動城市活力再現的全方位復興計畫

重建工作之主軸在於社區重建，而社區重建則需要生活重建、產業重建及公共工程重建的多方配合，才能獲得全效。日本災後的社區重建及公共工程重建工作已大致全部完成，目前重點放在生活重建及產業重建上，而產業重建的策略結合觀光、文化、資訊情報、知識創造等軟性功能，使重建區域得以重現城市的活力及魅力。日本產業重建經驗甚值國內推動產業重建之參考。

### 三、洞悉產業結構的變遷，創造產業永續成長的契機

日本政府推動的災後產業振興計畫，不僅是在恢復產業的災前成長水準，同時，更洞悉產業結構的變遷，進行實質的產業高度化工作，使產業得以永續成長。除了一般的企業振興手段外，特別著重產業的創新及育成，並特別闢建大事業特區 - 港灣人工島第二期工程，提供完整的企業金融、行政、管理支援體系，目前已約略可見見體成果。國內之重

建區因多屬農業縣市，在重建的重點及性質上，或許與日本不同，但對於日本推動整體產業結構的調整及高度化的經驗，仍可作為我國產業振興之借鏡。

#### 四、妥善結合並充分運用民間資源

日本政府推動各項建設，之所以常能於所既訂期限內有立竿見影之效，特別值得學習的，就是善於運用各項民間的資源，而政府在推動復興工作時，通常會成立由產官學組成的半官方半民間的各種財團法人推動機構，並由政府單位予以各項支援，但原則上，該推動機構仍是獨立運作的，以充份發揮經營及管理效率。國內之重建若能藉由此管道將民間資金及經營管理效率導入重建工作，則重建工作之推動應更能事半功倍。

## 第四篇 阪神震災神戸住宅重建

### 壹、阪神震災神戸住宅重建情形

#### 一、震災概況

##### (一) 地震之發生

時間：1995/1/17, 5:46 AM

震央：淡路島

深度：約地下 16 公里

規模：7.2

級數：六級

性質：同時發生水平與垂直震動

##### (二) 神戸住宅損毀狀況

###### 1. 傷亡情形

死亡人數：4,571 人

失蹤人數：2 人

受傷人數：14,679 人

死亡者中，58%係超過六十歲之老人。

###### 2. 建築物受損情況

全倒房屋：67,421

半倒房屋：55,145

###### 3. 建築物因火災損毀

全毀：6,965

半毀：80

部分受損：270

局部受損：71

火災數：175

###### 4. 住宅損毀狀況

地震發生時全市之自有住宅戶數：524,733

地震毀損住宅戶數（不包括公有住宅）：79,283

公有住宅毀損戶數：2,484

住宅毀損總戶數：81,767

地震發生時郊區六個震災較輕之住宅總戶數 313,085

住宅毀損戶數：74,234

以上受損住宅，87%為木造房屋，且絕大部分是 1965 年以前建造。

### （三）興建臨時住宅

#### 1. 臨時避難所

（1）地震當天即興建 497 處避難所，收容 98,291 災民。

（2）二月二十六日避難所增至 599 處，收容 236,899 災民，為最高峰數。

（3）八月二十日開始關閉避難所，剩 196 處，容納災民 8,140 人。

（4）公元二千年四月底，只剩一處，容納災民 2 人。

#### 2. 興建緊急臨時房屋

（1）依據中央頒布之「災害救援對策法」，緊急臨時房屋由鄰近之縣市政府首長共同會商提供。自 1995 年一月二十日至八月十一日陸續興建，總共興建 32,346 戶，由 31,000 住戶進住。

（2）神戶市政府除興建住宅，還負責尋找適當土地以供興建。

（3）至 1999 年十二月二十日，所有臨時房屋住戶均已全部遷出。

#### 3. 其他工作

受損建築之修復，共 577 戶。

### （四）倒塌建築之拆除與清理（1998 年三月全部完成）

1. 一般建築之清除：共清理 61,392 棟建築，總面積 7,124,712 平方公尺，平均每棟 116.1 平方公尺。

2. 火災毀損建築之清除：共清理 4,190 棟，總面積 341,164 平方公尺，

平均每棟 81.4 平方公尺。

3. 大形建築物之清除：396 棟建築物，總面積 637,618 平方公尺，平均每棟 1,357.6 平方公尺。

## 二、神戶住宅重建計畫

### (一) 訂頒神戶緊急重建對策 (1995 年二月十六日頒布)

#### 1. 目標：

針對受災地區，神戶市住宅局致力於都市受災地區之復興，並提供充裕的住宅，且重建後應能抵抗強震或其他災害，逐步改善整體都市環境。

#### 2. 政策

為改善都市環境，市長、政府官員、市民與民間企業團體代表應共同努力，以這次震災的教訓，確實建設一個防災而安全的都市。

#### 3. 主要內容

##### (1) 重建促進區 (面積約 5,887 公頃)

受災最嚴重之都市地區，重建其住宅社區，並應能抵擋類似之地震災害。

運用各種貸款及資金補助制度，以協助其興建品質較高之建築。訂定必要之準則規範，使重建後之社區共同空間，有適當寬度之出入道路，確保災害發生時，維生系統保持暢通及專業技術人員迅速進出。

##### (2) 指定「優先重建區」(25 區，1,260 公頃)

震損嚴重，亟需恢復都市機能、提供住宅、改進公共設施之地區。除應用「都市住宅區綜合改善方案」、「高密度住宅區增進安全與舒適改善方案」、市地重劃、都市更新等手段外，同時增訂各種重建計畫及規範，以協助住宅與社區重建。

### (二) 神戶三年住宅緊急重建計畫 (1995 年七月研擬完成)

## 1. 基本構想

以建構耐震住宅社區，迅速而充分提供住宅為目標。

## 2. 主要內容

(1) 依市民不同需求，興建不同形式、坪數與戶數之住宅。

(2) 計畫年期：1995-1998

(3) 預定總戶數：82,000 戶(已施工中 1,000 戶；另新建 72,000 戶)

### (三) 神戶住宅重建計畫 (1996 年七月研擬完成)

#### 1. 檢討公有住宅計畫

(1) 對臨時住宅現有住戶及登記申請之災民進行問卷調查，作為重新檢討修正公有住宅計畫之參考依據。

至 1999 年三月，預定興建公有住宅 26,100 戶，如下表：

公營房屋興建計畫成果

公營住宅數	22,910	備註
市政府主管之住宅 (新建)	6,275	含出租公營住宅(由市府承租或購買)
市政府主管之住宅 (重建)	1,217	
市政府主管之住宅(施工中)	1,787	
鄰近鄉鎮主管之住宅 (新建與施工)	2,634	含出租公營住宅(由市府承租或購買)
已有公有住宅 (空)	5,000	含已搬出之住戶 500 戶
已有公有住宅(委市府承租)	6,000	重建計畫增加之戶數
都市更新地區之住宅戶數	3,190	
總計	26,100	

#### 2. 降低出租公營住宅之租金

(1) 為協助震災受災戶，向中央申請補助興建經費。

(2) 透過中央之補助，神戶市住宅局確定各階段需籌措之經費以及補助住戶之金額。

(3) 老人住進新住宅 (每戶 40 平方公尺) 之租金，從每月三萬日元降低為六千元。

### 3. 協助私人住宅重建

成立阪神震災復興基金，提供低利貸款給私人住宅重建、大規模修繕，或租用私有住宅者給予租金補助。

## 三、神戶震災重建特別對策及成效

### (一) 住宅重建狀況

地震後四年九個月，住宅重建戶數超過 145,000 戶。地震後的住宅興建高峰期已經過去，即將恢復地震前之水準。但有某些情況使得一些住宅重建計畫尚未開始，必須隨時注意並加以協助。

### (二) 公有住宅供應

1. 應用各種不同制度，包括由神戶住宅局興建之市營公共住宅 6,000 戶，公營住宅公社興建之出租住宅 6,000 戶；其他都市地區開發計畫或都市更新計畫所提供之各式各樣住宅。
2. 設計上的考慮，依據受災者實際需要，提供不同坪數大小之住宅單元，每種單元之戶數比例為：S(40 平方公尺)：M(50 平方公尺)：L(60 平方公尺)：O(70 平方公尺)=2:4:3:1；另考慮老年人口增加及殘障者之需要，亦提供無障礙之住宅單元。
3. 降低成本之考慮，採住宅單元規格化之設計，並由神戶住宅局訂定一種特別採購程序，試用於大規模集合住宅之興建。
4. 對老年人的特別考慮，訂定設計標準，興建銀髮族社區，提供生活照顧制度及緊急救護資訊，總計提供 2,378 住宅戶數。此外亦提供集合住宅社區以及與寵物共同生活之住宅社區。
5. 申請程序簡化，以及保留一定戶數 (60%-80%) 給震災之臨時住戶，對弱勢團體優先考慮，另外亦注意維持原有社區的鄰里關係以及不同社會階層居民的適度混合。
6. 提供公共住宅，由不同的住宅公團或市府的住宅公社興建各類出租或出

售之住宅，以應大量之需要。在出租的公共住宅方面，需考量中收入以上之震災受災戶的需要，以及對住宅設計與建造規格的適度放寬，提高興建經費及利息的補助。

### （三）協助私有住宅重建

1. 財務支援：協助受災戶向各種不同金融機構申請低利貸款，例如市府提供特別重建貸款，利息由一般的 4.1% 降低至 3.7%，目前再降至 2.8%，並可雙重貸款。亦可向政府住宅貸款公司申請重建貸款，利率亦降低，目前為 2.1%，且不限基地面積大小。兵庫縣亦成立住宅重建貸款；
2. 成立阪神震災復興基金，利息補助以支援住宅重建：
  - （1）受災者新建或購置房屋，補助利息五年（由政府住宅貸款金融機構提供貸款，利息為 2.5%，或私人提供貸款，利息為 1.925%）；
  - （2）在指定為大範圍之社區改善地區進行住宅重建，可補助利息五到十年，（由政府住宅貸款金融機構提供貸款，開始之利息為 2.5%，第六年起利息為 1%。如由私人提供貸款，開始之利息為 1.925%，五年後為 0.5%）。
  - （3）對集合住宅重建亦給予利息補助，期限為十年。
  - （4）大規模修繕可獲得五年的利息補助。
  - （5）私有租賃住宅補助租金，每月平均補助 30,000 日圓。
  - （6）補助興建老人住宅。
  - （7）解決新舊貸款問題，部分支助已有貸款，或對新貸款提供利息補助。
  - （8）住宅重建諮詢，充分提供各種專業人員協助住宅重建問題之諮商或建議。

3. 集合住宅重建，可補助住宅設計費，及公用設備建設費用。

#### 4. 提供資訊及專業協助

- (1) 戶住宅重建資訊：包括”抗震之住宅”，”共同合作興建住宅”等法令規定或重建進程序等重建相關資料。
- (2) 設置綜合資訊服務中心，請當地建設公司、營造廠、建築師等與災民住戶一起會商討論，規劃重建自己的家園。
- (3) 設置神戶社區及集合住宅重建諮詢中心：針對集合住宅或社區重建，提供專業服務，尤其涉及共有的部分，促其早日獲得共識。協助災民準備各項文件相關基本資料。
- (4) 神戶與兵庫縣政府共同成立住宅重建顧問中心，以提供住宅重建有關資金籌措、低利貸款、稅務、法律或建築技術方面的諮詢為主。

#### 5. 法令鬆綁

針對市中心、小範圍且居住密度較高之地區，為協助居民儘速重建，神戶市政府在徵得當地居民同意後，放寬或另訂若干建築、設計或土地使用之規定，包括修改建蔽率、容積率、指定建築線、道路巷弄之寬度等等，而使興建成本適度降低，或居民易於達成共識，但此等修訂應不得破壞居住環境品質及防災安全之需要。

### 四、新的住宅三年興建計畫及可能面臨的困難

#### (一) 神戶住宅委員會報告—因應震災之未來住宅政策

阪神地震後神戶住宅局已迅速供應大量住宅，目前正面臨第二階段的住宅重建，而且需在二十一世紀來臨前完成。住宅局針對地震之教訓，並遵照神戶住宅委員會之建議，進行研擬長程的住宅重建政策。

#### (二) 新的三年住宅計畫（1998年四月至2001年三月）--完成原有住宅重建

## 並展望二十一世紀的住宅與社區需求

住宅局檢討過去住宅建築的缺失、分析未來可能面臨的問題，並研究建築新的工法，從而研擬新世紀的住宅建設計畫。

### 1. 基本目標：

使神戶居民願意繼續在神戶住下去

建設一個更安全、可靠及舒適的家園

### 2. 主要政策及措施：

逐步將臨時住戶遷往公營住宅

提供必要生活支援

協助個別住宅重建

住宅重建與社會福利措施相結合，以建設優質社區

社區不同年齡層住戶適度混合

塑造和善且互助的生活環境

有效運用逐漸增加之住宅存量並適當管理，包括協助安排適當之社區活動，以及適應各年齡層的公共設施與空間安排

為順利推動上述計畫，住宅局著手進行若干工作，包括廣泛蒐集一般市場的反應與需求，徵詢專家與建築業的意見，訂定更嚴謹的建築規範以及行政管理措施等等。

## 貳、台灣九二一震災之特殊狀況與住宅重建問題

### 一、九二一震災住宅重建特殊問題

九二一地震造成 2,471 人死亡、11,305 人受傷，房屋全倒與半倒超過十萬戶，各項直接損失估計新台幣 3,646 億元，而間接損失則超過七千億元。與日本阪神地震受損情形及金額比較雖稍輕微，但台灣九二一震災

所震出的各項住宅與土地問題，與日本阪神地震或其他國家大型震災都不相同。茲說明如下：

(一) 斷層線長、災區幅員遼闊、地層嚴重錯動

造成九二一地震之車籠埔斷層由南投、雲林及嘉義交界之桶頭地區，往北經南投縣及台中縣全境，再往東北延伸至苗栗縣卓蘭一帶，總長約一五公里。強大地震力造成土地位移變形，地籍錯動嚴重，許多土地樁位需要重新訂位，民眾土地需要鑑界、複丈或重測，其總筆數 11 萬筆以上，曠日費時，亦使具體重建工作受到影響。

(二) 災區多為農村及原住民地區，重建經濟能力不足

上述斷層帶所經地區多為台灣中部山坡地或高山地區，有分布廣大之農村與原住民聚落，這些原本即為經濟較弱勢之民眾，加上因地震導致之失業，使住戶面對重建所需之經濟能力顯有不足。

(三) 災區土地共業、未繼承及佔用等問題嚴重

中部地區之農村及原住民聚落，長期以來累積有數量龐大之土地權屬沒有清理或辦理分割，如祭祀公業土地、三七五租約地、台拓地、以及未辦理繼承之土地，亦有佔用他人及國有土地之狀況。原住民土地則有未登記、未辦繼承及山胞保留地被管制使用等情形，這些大都涉及人民私權，政府難以干涉，成為重建困難之主因。

(四) 地震毀損建物之全倒半倒判定與政府補助金發放引發爭議

九二一地震後，政府為慰問及協助災民立即生活及臨時安置之需要，訂定諸多補助或慰助措施辦法，並直接發放補助、補償或慰助金等，以撫慰照顧災民。其中房屋全倒半倒之判定攸關災民諸多權益，而在災情慘重緊急混亂當中，各級政府行政人員實無法掌握

正確資訊，兼顧公平合理與專業，或原有法令規定，以致造成爾後諸多集合大樓受災戶之糾紛與爭議，亦使住宅重建工作難以順利推動。

#### (五) 住宅及街區重建之共同持分、責任分擔等不易達成共識

一般都市地區之集合住宅與市區重建，因地上物及土地多為共同持分或共有，產權複雜，重建時之共識整合費時，若干住戶地震後原有房屋貸款財務負擔沉重，或因其他因素遷離原地而不願參加重建。又以剛頒布施行之都市更新方式辦理重建，程序冗長且涉及權利變換、分配、責任分擔等之協調非常困難。若干集合住宅難以達成全部拆除重建或補強修繕之決定，亦使重建工作延宕，因此住宅重建進度極為緩慢。

## 二、九二一震災住宅重建推動情形

(一) 震災發生後，政府立即進行災民緊急安置與興建臨時住宅，至九十年三月，仍有五、二七 戶組合屋提供災民暫時居住，另有將近八萬戶災民領取房租津貼，自行覓屋遷住。另有少數極弱勢團體因資訊管道不足或其他原因，仍居住貨櫃屋、鐵皮屋或其他簡易臨時住宅，居住環境品質堪慮。

(二) 政府為協助災民家園重建，在震災發生後兩個月，研擬完成並經行政院核定「災後重建計畫工作綱領」，確定重建目標原則，各項重建基本方針與項目。

(三) 而最困難之住宅重建，除已於震災發生後立即由中央銀行提撥一千億元作為災民緊急融資貸款，再歷經一年多之調查、分析、討論後，確定「重建住宅政策與實施方案」，主要包括下列工作：

1. 進行有關法令的增修訂，主要為震災重建暫行條例及其子法，
2. 全面調查受災戶住宅及社區重建需求，

3. 儘速恢復重建區都市機能及產業活動，
  4. 實施地籍檢測及重測，釐整地籍及土地產權資料，
  5. 建立震損集合住宅判定爭議及修復補強機制，
  6. 訂定個別住宅重建獎勵措施及標準圖說，
  7. 成立輔導組織，提供重建問題諮詢服務，
  8. 開發新社區取得可建築用地，
  9. 選定各類型重建示範社區辦理重建工作展示
  10. 籌措財源成立社區重建更新基金，用以支應新社區開發、個別住宅重建規劃設計之獎勵、集合住宅融資、土地徵收及地上物拆遷補償等。

(四) 此外由政府主管部門編列預算經費，直接主導負責推動農村聚落與原住民聚落重建。

### 參、兩國社會背景及住宅重建之差異

一、台灣地區集合住宅與土地共有或共同持分現象普遍存在，住戶重建意見不易整合，已如前述，日本阪神震災後一般住宅重建亦有類似問題，但由於神戶市區住宅倒塌及火災損毀，有將近六成為二次大戰後之低樓層木造平房，該等地區原即為政府想要進行市地重劃予以更新之窳陋地區，因此整合住戶居民意見困難程度不若我國九二一地震。

二、台灣地區一般民眾排斥在有親友死亡之倒塌住宅原地重建，因此震災重建暫行條例特別為此訂定辦法，得以「以地易地」請政府協助於他處重建，仍增加重建之困難度與協調時間。在日本考察實際訪問，一般居民對此並無特別意見。

三、既有住宅問題本質與解決對策方式不同：

(1) 日本自第二次世界大戰後即積極研訂整體住宅政策，包括法令、政策、

計畫、主管與執行機構、中央與地方之分工、財源經費籌措等均頗為完備，並隨時檢討修訂以符實際需要。阪神地震發生後，神戶市政府住宅局立即研訂三年緊急住宅重建計畫，而神戶地區原有住宅公團或市營之住宅公社亦全力配合，整合已有資源包括提供可供建築土地，已有公營住宅存量、或已完成住宅（含出租住宅）立即撥用等，使在最短時間內，災民得以獲得妥善安置，行政部門得以有餘力進行全面性、長期性之工作，諸如構建安全防災的住宅社區、尊重銀髮族的生活需要、多元化的社區生活環境等等，都是未來住宅重建的主要考量因素。

(2)台灣地區地震發生後，由於前述各項土地位移錯動 重建共識不易整合、農村與原住民聚落遍佈廣大非都市土地其問題性質與都市地區之住宅重建不同，及受災戶新舊貸款難以償還等困難，使住宅重建極不順利，行政部門主管重建單位必須匯集相當之資源、經費、人力以解決此項問題，因此已無餘力思考長期重建政策及建構目標遠景。而我國雖有亦有國宅政策，中部地區國宅滯餘屋情形嚴重，仍無法適時發揮功能，作為安置災民之用。

#### 肆、結語

依據上述日本阪神震災重建情形及兩國政策工作之簡要比較，日本之住宅重建措施雖有諸多值得借鏡參考，但台灣地區九二一地震，住宅重建之問題較日本情況並不相同且複雜許多，必須從國內諸多制度法令作根本之檢討。

## 第五篇 日本震災後重建規劃與推動政策之省思

### 壹、前言

日本於平成 7 年（1995）1 月 17 日發生阪神・淡路之大地震，不僅造成阪神・淡路地區前所未有的慘重傷亡，也對產業、經濟、人民生活造成莫大的影響。為重建未來、復甦經濟，日本政府在災後重建工作上花了許多心思，同時從各層面多管其下推動復興工作，不是祇為消極解決短期的復建工作，更是藉此轉機在整體規劃、設施體制上做長遠、通盤考量之建設性計劃，努力提升災區城市成為具有防災功能、安全舒適、符合 21 世紀國際化水準之城市。

阪神・淡路復興計畫基本上主要包括三大課題：生活重建、經濟復甦與建構安全區域。以下將先針對各主題之相關政策措施作一概述，然後在根據日本經驗之優點做些省思。

### 貳、「生活重建」之相關政策措施

#### 一、充實居住機能以安定災民居住環境

1. 因應 21 世紀之需求，建設充滿福利性之社區，將教育、文化、防災等各項功能一併考慮進來。
2. 委託「都市基盤整備公團」新建住宅以安置受災戶，並透過公團進行市街地再開發與土地區劃整建工作。
3. 成功案例如興建運河城新社區，將已面臨衰退之舊社區，重新規劃興建成具備防災功能之新社區。

#### 二、確保安定的雇用，協助災民就業

1. 對受災失業者主要的援助仍是透過原先之失業支援體制。
2. 實施雇用調整補助款特別措施與保險失業特別給付來維持就業或減輕失業衝擊，並加強職業介紹與提供技能提升獎勵補助政策。
3. 對中高齡受災者，實施技能特別訓練，並給予訓練期間生活津貼；此外，針對就業困難的中高齡受災者，提供雇主每月 3 至 5 萬日幣僱用獎助金。

4. 培養並確保重建相關工程之人力及受災失業者雇用比例，以促進災民再就業。為解決災區產生之大量失業問題，勞動省頒布促進阪神・淡路之大地震中受災區災民到公共事業就業之相關特殊措施法(平成7年3月1日法律第20號)，明訂該地區預計實施之公共事業，應盡可能雇用多數受災失業者，以達到安定其生活之目的。其內容如下：

(1) 勞動大臣(相當我國勞委會主委)得針對特別地區(嚴重災害法中失業給付特例對象地區中產生大量失業者或有可能產生大量失業者之地區，由勞動大臣指定)計劃興建之道路、港灣、都市計畫、住宅、工廠設施等公共事業，設定受災失業者之雇用比例，無特殊技能者之雇用比例為40%。

(2) 公共事業主體或執行單位必須雇用相當於該比例人數受災失業者。

另為培養並確保重建相關工程之人力，勞動省頒布雇用保險法施行令之局部修改政令(平成7年3月3日政令第51號)，擬定特別條例，針對兵庫縣設置之職業能力開發學校等設施及設備中因受到阪神・淡路之大地震之災害而需要補助經費從事災後復原工作者，提高其補助比例。

5. 由於受災者多屬中高齡者，政府為增加其就業機會，除開闢更多新產業(如興建新機場、商場、商店街)外，也提供短期的小工作(如分發觀光宣傳單)，或支付部分津貼給有豐富經驗的老人到受災戶去當諮詢顧問，一方面提供災民生活建議，一方面發揮心靈重建之功效；或在斷層保存觀光區補助部分中高齡災民當志工，介紹震災之過程與經驗等多項促進就業措施。

### 三、充實對高齡受災者照顧之支援政策

1. 提供中低收入之老年人5,000-12,000日圓之生活津貼。
2. 政府出租住宅優先提供給高齡、殘障之受災者進住。
3. 協助高齡、殘障受災者設置緊急通報裝置，並派遣生活援助員給予高齡者居家看護照顧支援。

#### 四、充實足以因應災害發生時之醫療供給體系

1. 在醫療工作的復原工作方面，採提高國庫補助比率措施，編列復原。
2. 設置臨時診所，由國庫補助推動巡迴健康檢查、營養諮詢、心理輔導等。
3. 擴充災害醫療之相關補助制度，進行醫療設施現代化整建工程，以支援推動能因應災害發生時之醫療供給體系。

#### 五、修復學校相關設施恢復教育活動

1. 補助受創之公、私立學校、文化設施、圖書館等社會教育設施復原工作，並整建學校設施之防災機能。
2. 對充當居民避難場所之學校，補助興建臨時校舍以儘早開始恢復上課。

#### 六、支援辦理能恢復生活環境之文化活動

1. 對被指定為國寶級重要文化古蹟之建築物，美術工藝品等進行災後復原工作。
2. 藝術文化設施之建設，如淡路花博-花與綠的國際型文化館，淡路國際藝術村等。

### 參、「經濟復甦」之相關政策措施

#### 一、整備支撐經濟復甦之交通、資訊通信等基礎建設

1. 為強化未來國際競爭力，擴充神戶市之國際貿易機能，興建新機場及機場至國際商業圈之地鐵。
2. 興建連結市區與人工島之港島隧道，增加前往人工島的交通路線，除強化神戶市之物流機能外，並促進臨海地區的再開發。
3. 整建光纖維網等資訊通信等基礎建設，並可強化防災資訊聯絡用途。

#### 二、產業復興政策

1. 興建神戶國際會館、高度商業基礎設施、國際會議廳、港灣文化教交流設施等國際商圈新標的，並整建產業相關基礎建設，以活絡產業活動，

促進經濟重生。

2. 為支援推動受災中小企業重建，除提供低利融資外，一方面提供臨時工廠或臨時店舖等經營場所，讓中小企業儘速開始營運；一方面興建「支援工廠」，以低廉租金提供中小傳統製造業(如製鞋業)作為過渡型工廠，除可幫助中小企業重新站起來，並增加約 600 至 700 人之就業機會(或者應該說減少因工廠關閉之失業人數)，使災區經濟活動不致停擺。
3. 提供災區商店街及小賣場重建補助、融資，以活化商業活動機能；並促進觀光事業帶動商機。
4. 鼓勵投資附加價值較高、具有競爭力之新產業，並提供情報資訊與研發費用支援。

## 肆、「建構安全區域」之相關政策措施

### 一、創造安全舒適的城市

1. 建設充滿福利性、文化建設、產業高度化提升之開放型城市，能與世界交流，並因應 21 世紀所需。
2. 透過城市整建防災計畫來推動興建防災性強的城市，使其公共設施必需具備防災功能，如避難場所、避難道路、防災公園等。最主要的整建方式包括都市更新與市地重劃兩種，推動的過程是先在地宣導，使居民有防災意識，然後根據市民提供的意見修定並取得共識後，由市民共同參與重建工作，計畫才可能順利推動。
3. 除了建設防災性強、能讓居民安心生活的城市，並興建多核心型(都心及副都心)且有聯絡網的城市圈，以解決部分城市中心衰退之現象。

### 二、整備能因應緊急災害之公共設施

1. 整建全國性防災對策與防災體制，除修訂防災基本計畫外，並充實緊急災害公共機關間資訊聯絡體制，以因應大規模災害發生時之機動性。
2. 建立防災主軸，如興建棋盤型幹線道路網及避難通路網以確保緊急災害

時交通之順暢及替代性。

3. 建立防災據點，建構防災安全街區，強化都市及社區公園之防災機能，如在公園內興建耐震性儲水槽、儲備倉庫。
4. 加強貨櫃碼頭、鐵路結構、橋樑、高速公路橋墩等公共設施之防震補強工程，以確保其耐震性及安全性。
5. 規劃具備防災性的維生線，建立足以因應災害的維生線共同收容設施。

## 伍、日本災後重建工作之省思

阪神・淡路大地震對日本是一項空前的大災難，從一般的角度來看充滿悲痛與損失，但在考察的過程中，看到日本災後重建工作所帶來的進步與願景，日本已將這次的危機轉為跨向國際舞台的契機，值得敬佩。以下就幾點感想作一省思：

### 一、重建工作應有長遠通盤之考量

日本政府在災後重建工作上，不論是防災對策組織 加強抗災功能 社區、街道規劃、住宅設計、城市提升上均以長遠的眼光去思考，並經過通盤考量才進行。防災對策組織與設施改善的目標不是祇為了檢討這次災害應改進的地方並預防下次同樣的災害，而是能預防更廣更大的災害，兵庫縣新的防災本部的設計甚至可作為全國救災（任何災害，包括戰爭）指揮中心。社區住宅的興建不是祇為求快速而原地重建，乃是經由專家設計、講解遊說、無數次的溝通協調後，而改建成抗災性強、規劃整齊的全方位新社區。道路、橋墩、橋樑的抗震補強不是僅將受損部分修復，而是逐年編預算加強所有道路橋墩的耐震性與安全性。城市提升的目標不是祇滿足於現代化，更是為能迎合 21 世紀科技化、國際交流水準的新都區。日本災後重建工作已歷經六年，目前仍有許多建設還在進行中，雖然日本也受到經濟不景氣的衝擊，但其在硬體、軟體設備上都已做最佳預備，祇待世界景氣開始復甦，他們就能配合需要、發揮功效、帶動經濟起飛。

### 二、政府對人民責任之釐清

在震災後，日本政府亦面臨人民因房屋倒塌、財產、生命損失，要求政府

予以補償的強烈壓力，日本政府在援助政策上採非常謹慎的原則，堅持天然災害不給予災民任何「補償」，而是透過「復興基金」予以另一種形式的「補助」。在 1998 年時日本並正式通過「災民生活重建援助法」，釐清政府對人民之責任，即人民對於其財產可以自行處分，而一旦發生自然災害財產受到損失時，政府不直接去支援人民財產損失（因為責任並不屬政府），而是以「生活重建援助金」方式給予生活所必需之費用，以協助受災戶能重新站起來。此一方面可以避免人民對政府不合理的要求，一方面才能有更多的財力投注在復建的工作上。根據阪神地震與 921 地震重建預算分配比較（詳如附表一），阪神地震重建預算中用在災害救濟金、臨時屋、撫恤及生活援助貸款所占比例僅為 4%，而 921 地震重建預算中慰助金及低價出售國宅補貼所占比例則高達 46%，相形之下，我國可以用在復興產業及公共建設的經費短少很多，也限制了災區長遠的發展。

### 三、復興產業之積極性與主動性

在災害發生後，許多工廠倒塌，不但帶給中小企業嚴重損失，也造成大量失業。要復興產業必須先協助業主重新開始生產，在當時中小企業根本無力復工（即使政府提供再優惠的融資措施），新的廠區又需假以時日才能規劃蓋好，政府當局為爭取時效，便積極主動尋找地點興建臨時工廠，使廠商能在最短期間內復工，也帶動產業逐漸發展起來，並減輕失業之衝擊（約雇用原有員工的三分之二）。

### 四、細心規劃保留震災史跡，作為紀念，也成為新的觀光據點

災後日本政府努力恢復市貌，惟為留下歷史見證，除興建震災紀念館、建震災紀念公園、野島斷層保存館外，並為受難者舉行一年一度的紀念燈會。除參訪行程中已安排參觀震災紀念館與野島斷層保存館外，恰巧有機會參加燈會，除感受到其精心所營造對受難者隆重之追悼氣氛外，也佩服日本能藉由這次震災的經驗，細心保留規劃震災史跡，並用心經營設計，一方面悼念災害所遭受的慘痛，一方面也成為新的觀光據點，每年吸引約 60 萬的觀光客，為災區帶來商機。

## 陸、結語

雖然日本在災後重建工作上已有卓越的成績，且目前仍不斷在進行建設中，但畢竟他們已歷經六年的努力，且也遭遇我國 921 重建初期之困境，但終能克服困難，將災區重建成為領先的新世紀都市，值得我們作為學習之目標。

附表一 我國 921 與日本阪神震災重建預算粗估

921 地震重建預算粗估內容

內 容	預算 (億元)	比率%
1. 慰助金、低價出售國宅補貼	600	46
2. 學校校舍拆除、重建、復課	370	28
3. 水利設施	35	3
4. 交通建設修復	130	10
5. 衛生、醫療防範	80	6
6. 運輸、動員軍方額外支出	70	5
7. 其他(環保等)	15	1
總 計	1,300	100

阪神地震重建預算內容(1995~1998)

內 容	預算 (億元)	比率%
1. 災害救濟金、臨時屋	1,700	2
2. 撫恤、生活授助貸款	1,400	2
3. 瓦礫、殘骸處置費用	1,700	2
4. 預防山崩、泥崩等二度災難	1,000	1
5. 復原、重建神戶港	6,400	8
6. 重建鐵路、公路、通訊、電力等基礎建設	13,300	17
7. 橋樑、建築物等公共設施避震措施	4,000	5
8. 提供大量公共住宅	7,000	9
9. 整地及都市重新開發	26,000	33
10. 促進健康、醫療福利	8,000	10
11. 恢復、提供各項教育設施	1,500	2
12. 經濟復原(協助中小企業重生)	2,200	3
13. 其他(預防失業、對地方政府補貼等)	3,900	5
總 計	78,100	100

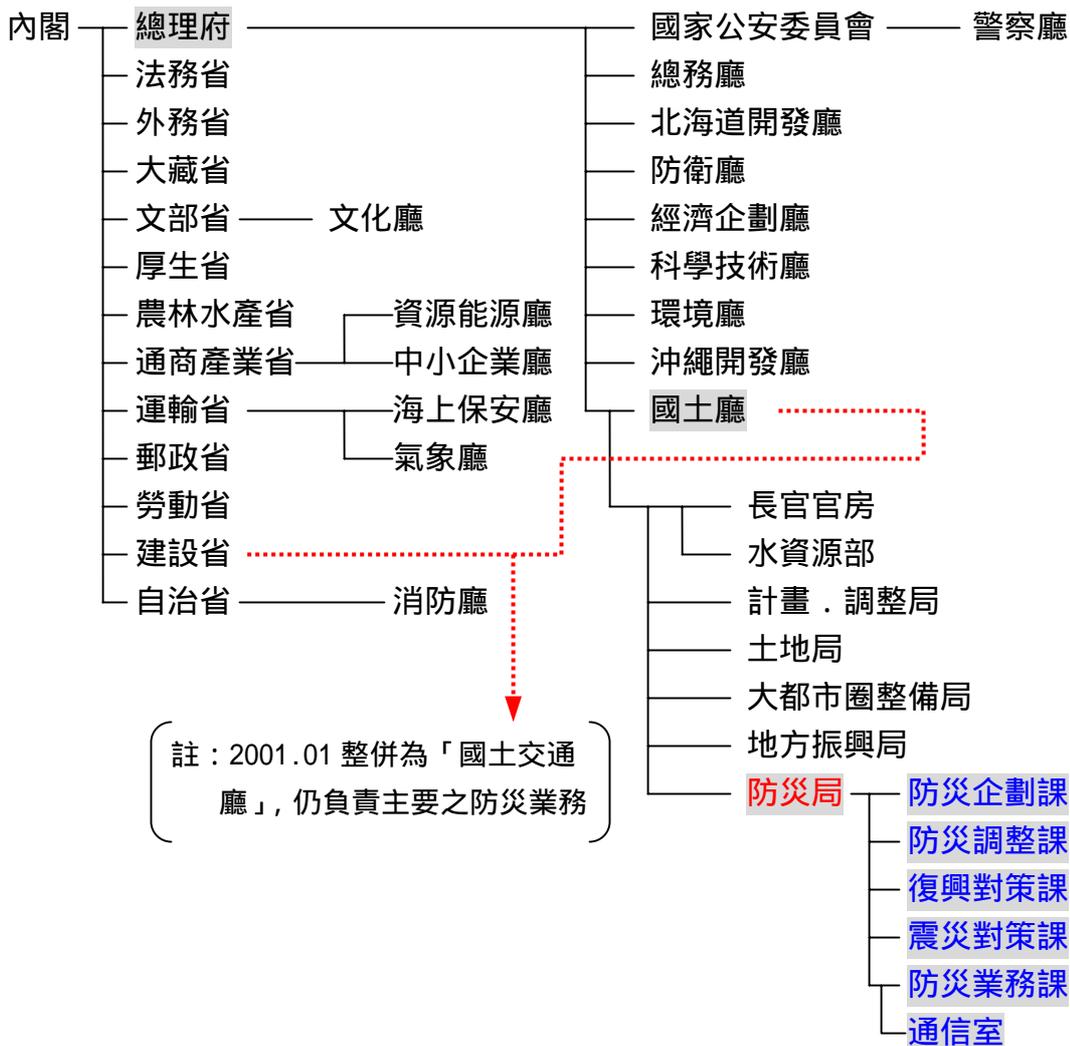
資料來源：行政院主計處。

# 第六篇 阪神・淡路大震災重建計畫 邁向創造性的重建

## 壹、前言

一九九五年一月十七日凌晨五時四十六分，於日本兵庫縣南部發生震度 M7.2 級之直下型大地震，至今（二〇〇一年三月）已經過六年二個月。然受災地區在受災戶、受災企業的努力、志工之協助及政府之支援下，隨著由臨時組合屋向永久住宅之遷移（註：臨時組合屋最後住戶於二〇〇〇年一月遷離，同年三月拆除完畢），人口及經濟活動也逐漸回復至震災前之水準，並朝向創造性之重建工程前進。

日本政府組織圖



## 貳、受災地區概況

日本阪神・淡路大震災受災地區，位於日本關西地區人口、經濟、文化、都市機能密集之重要地帶，是擁有三百五十萬人口之關西經濟之中樞，亦是日本文化先趨形成地區。同時，在地理上，由於位於六甲山及大阪灣之間，主要的高速公路、鐵路形成產業、文化、資訊流通之大動脈；復以神戶港作為與各國交流之窗口，早期即有許多外僑居住於此，亦使此一地帶成為日本國際化地區之一。

阪神・淡路大震災之受害特徵，在於其發生於高度都市機能密集之大都市地區，屬於直下型（地下型）地震，以致造成極大損害；同時亦屬於高齡者密集區，形成高齡社會下之都市型災害；加上該地區係經濟活動之中心地區，地震帶來之災害對國內外皆造成極大影響。

## 參、阪神・淡路大震災重建計畫概要

阪神・淡路大震災重建計畫的基本方針，是以抱持受災者自力復興之意念及活力展開新的生活，朝向對於受災者周密關懷之政策方向努力；同時有鑑於過度重視現代都市文明講求「便利」、「效率」及「成長」等帶來之警告，受災地區之重建，係以「安全」、「安心」及「(時間、空間之)寬裕」為重點，活用震災帶來之經驗及教訓；此外，不僅僅是消極回復至震災前之狀態，災後重建立於二十一世紀成熟社會之導向，謀求「創造性之重建」的都市再生。

另不同於關東大地震是以政府之主導為理念，阪神・淡路大震災重建計畫之編定，彙集受災戶為首之縣民意見，並綜合各領域專家之智慧反映於計畫中；亦即，以地方編制為主體，由地方主導編定重建計畫，中央則從旁予以全力支援。

## 肆、阪神・淡路大震災重建計畫基本目標

阪神・淡路大震災重建計畫，係以在受災者之生活重建及心靈健康之回復中，追求安全、安心之快適的生活；並對作為世界性都市之關西中樞地帶，謀求建立文化、經濟之主要都市機能並具有特殊風格之地域為目標。

申言之，重建阪神・淡路地區的基本理念，是由國家和地方公共團體協力分別扮演適當的角色，並尊重地區居民的意願，加速推動重建生活、經濟復甦並創造安全的地區；透過這些推動，讓關西地區活力再現。基於這樣的理念，阪神・淡路大震災設定五個領域及多項具體目標約略如下：

- 一、對應二十一世紀之來臨，建構福利性之社區環境，例如優質重建住宅之提供、災害醫療體系之整備等。
- 二、向世界開展、與世界交流而充滿文化性之社會，例如地區藝術文化活動之復興、國際交流據點之整備開發等。
- 三、既存產業高度推進化、新世代產業亦能活絡發展之社會，例如農林水產業之振興、新產業之創造育成等。
- 四、防災性強且能安心生活之都市，例如地區防災基礎及防災設施之整備、地區防災能力之提升及調查研究體制之強化等。
- 五、相對於二十世紀是一體集中型之都市型態，災後重建係建構功能分散、多核心型（如副都心之成立）但亦能互動連絡之城市圈，並整合陸、海、空多元且多重之綜合交通體系，同時加強防災據點之整備工作。

## 伍、阪神・淡路大震災復興基本組織及體制

### 一、阪神・淡路大震災復興基本方針及組織法

日本在阪神・淡路大震災後，旋即在總理府下設置災害重建對策本部，並制定相關法案，以確實督導並協調各有關機關從事災後重建。是以平成七年第一百三十二次國會迅速立法通過「阪神・淡路大震災復興基本方針及組織法」，俾能儘速推動阪神・淡路地區之災後重建工作。

申言之，本法係鑑於阪神・淡路地區在大震災中遭逢前所未有之災害，除明確宣示重建基本理念外，並設置災後復興對策本部，在中央及地方妥適之責任分擔體制下共同合作，並尊重該地區居民之意見，以求儘速恢復阪神・淡路地區居民正常之生活及復甦經濟為職志，並積極推動地震防治等安全生活環境之建構。

就地方公共團體所執行之相關阪神・淡路地區之重建工作，本法亦明訂中央政府應給予充分支援，並協調與其他行政機關之重建計畫；其自公布日起開始施行，有效期間則自法律施行日起算五年後自動失效。

有關阪神・淡路大震災復興基本組織及體制示意圖，詳見【圖一】所示。

## 二、阪神・淡路復興對策本部

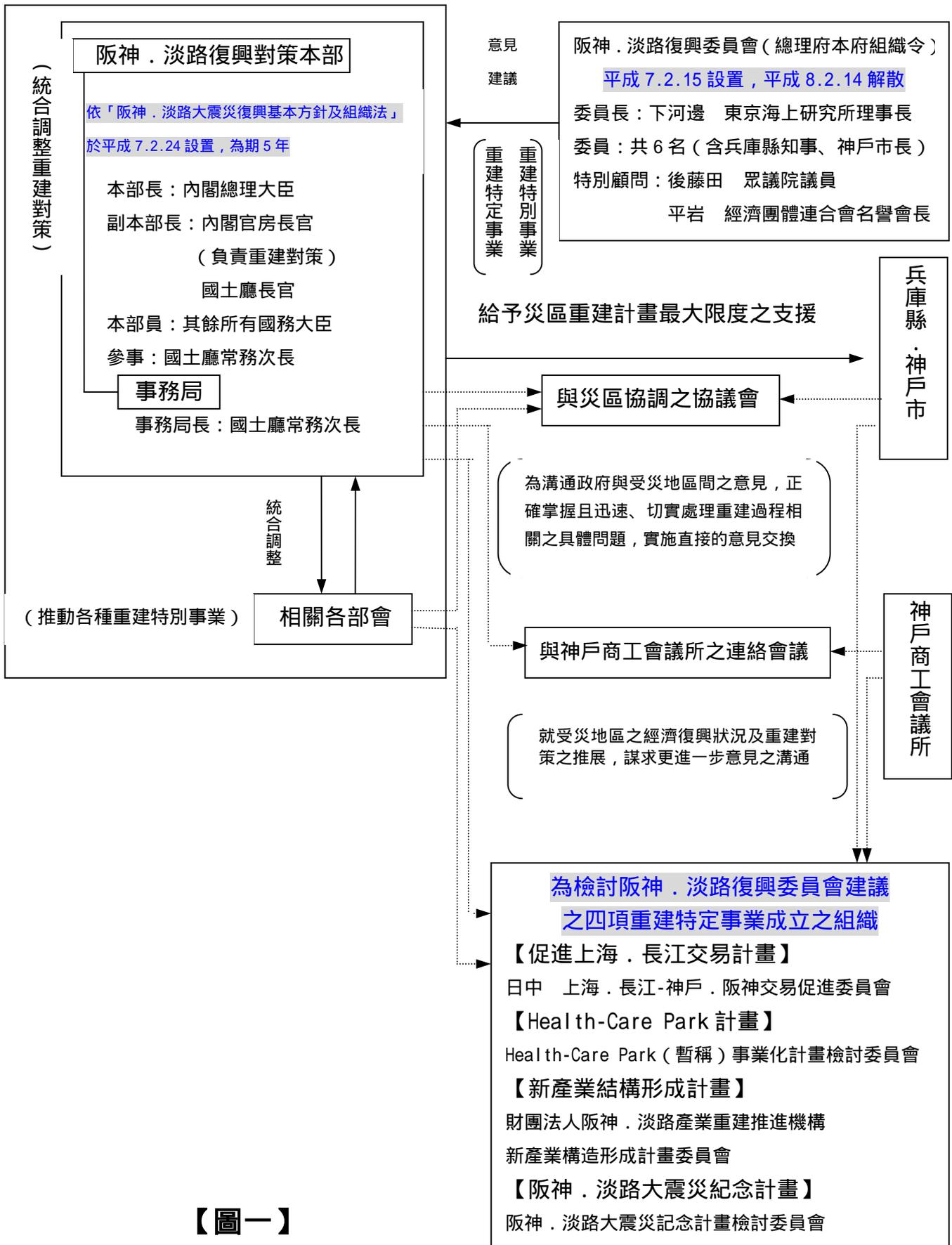
日本在阪神・淡路大震災後，依「阪神・淡路大震災復興基本方針及組織法」於平成七（西元一九九五）年二月二十四日設置「阪神・淡路復興對策本部」，作為災後推動復興重建之政府機關。該對策本部係一臨時性組織，為期五年，故已於平成十二年二月解散。

阪神・淡路復興對策本部之主要職掌，係統合調整中央政府支援災區地方公共團體所推動之重建業務，以及其他相關行政機關所採行之重建對策。該組織之本部長由內閣總理大臣擔任，副本部長為內閣官房長官（負責重建對策）及國土廳長官；下設事務局，由國土廳常務次長擔任事務局長。

## 三、阪神・淡路復興委員會

阪神・淡路復興委員會係於平成七年二月十五日，依總理府本府組織令設置於總理府之臨時性組織，係屬總理府之諮詢機構，立於中央立場給予阪神・淡路復興對策本部相關災後重建之意見或建議。

亦即，阪神・淡路復興委員會所作成之決議事項係供對策本部參考，各建議事項仍須由對策本部作成具體決定後始可付諸實施。該委員會設置委員長及委員共七名，並由內閣大臣就該委員會所負責調查審議之事項具有優越學識者，遴選兩名擔任特別顧問。該委員會已於平成八年二月十四日解散。



【圖一】

## 陸、災害對策基本法制架構

年 . 月	日本震災對策之歷程	主要重大災害
		昭和 19.12 東南海地震 昭和 21.12 南海地震
昭和 22.10 1947.10	「災害救助法」制定	
		昭和 27.03 十勝沖地震 昭和 33.09 狩野川颱風 昭和 34.09 伊勢灣颱風
昭和 36.11 1961.11	「災害對策基本法」公布 (昭和 37 年 中央防災會議設置 昭和 38 年 防災基本計畫決定)	
昭和 44.04 1969.04	於國土地理院設置「地震預知連絡會」	昭和 43.05 十勝沖地震 昭和 40-45 松代地震群
昭和 46.05 1971.05	中央防災會議決定「大都市震災對策推 進要綱」	1971.02 美國加州 San Fernando 地震
昭和 48.07 1973.11	中央防災會議就「1.地震預測之推進； 2.都市防災化之推進；3.防災體制強化 之推進等」達成協議	
昭和 49.06 1974.06	國土廳成立（長官官房災害對策室）	
昭和 49.10 1974.10	於中央防災會議設置「大都市震災對策 連絡會議」	
昭和 50.08 1975.08	中央防災會議決定「當前防災對策之推 進」	
昭和 52.04 1977.04	於國土廳長官官房設置「震災對策課」	
昭和 53.06 1978.06	「大規模地震對策特別措施法」公布	昭和 53.06 宮城縣沖地震

昭和 54.08 1979.08	「有關東海地震之地震防災對策強化地區」之指定 「地震防災對策強化地域判定會」成立	
昭和 55.05 1980.05	「地震財特法(地震防災對策強化地區有關地震對策緊急整備事業之中央政府財政特別措施法)」公布	
昭和 58.05 1983.05	中央防災會議決定「當前防災對策之推進」	昭和 58.05 日本海中部地震
昭和 59.07 1984.07	於國土廳設置「防災局」	昭和 59.09 長野縣西部地震
昭和 60.03 1985.03	「地震財特法」部分修正 (延長五年適用期限)	
		昭和 62.12 千葉縣東方沖地震
平成 02.03 1990.03	「地震財特法」部分修正 (延長五年適用期限)	
		平成 07.01 阪神・淡路大震災
平成 07.02 1995.02	「阪神・淡路大震災復興基本方針及組織法」公布 「受災市街地重建特別措施法」公布	
平成 07.03 1995.03	「地震財特法」部分修正 (延長五年適用期限)	
平成 07.06 1995.06	「災害對策基本法」部分修正 「地震災害對策特別措施法」公布	
平成 07.07 1995.07	「防災基本計畫」修正	
平成 07.12 1995.12	「災害對策基本法」及「大規模地震對策特別措施法」部分修正	
平成 10.01 1998.01	於中央防災會議設置「大都市震災對策專門委員會」	

## 一、災害救助法

日本昭和年間，於昭和十九(西元一九四四)年十二月之東南海地震、以及昭和二十一年十二月之南海地震後，在昭和二十二年十月制定了「災害救助法」。依「災害救助法」之應急救助，係於災害發生之際，以個人基本生活權之保護及整體性社會秩序之維持為目的，就災害對於個人之基本生活權及整體性社會秩序產生大規模程度影響時，針對飲食等其他生活必需品之欠缺、住居所之喪失及以受災戶之傷病等施予緊急性、臨時性之救助。

申言之，「災害救助法」所實施之救助，係屬中央之救助責任；然具體性而言，由都道府縣之知事作為中央機關實施應急救助，市町村長則居於輔助之地位。

由於「災害救助法」之救助係應急性之救助，基於對受災戶應急性、臨時性救助之意旨，實施下列事項：

- 1、收容設施（包含應急臨時住宅）之供給
- 2、煮飯賑災等其他食品及飲料、水之供給
- 3、衣物、寢具等其他生活必需品之給予或借用
- 4、醫療及接生
- 5、受災者之救出
- 6、受災住宅之緊急修復
- 7、維持生計所必要之資金、器具或資料之給予或借貸
- 8、學生文具之供給
- 9、埋葬
- 10、罹難者遺體之搜尋及處理
- 11、住居所或其周邊因為災害造成移動之土石、竹木等顯然波及日常生活之障礙物之除去

基於前述規定，可知「災害救助法」之本質，係為：

(一) 災害發生之際之應急救助

於災害發生之際，對苦於缺乏生活必需品、喪失住居所之受災戶應急性的、臨時性的救助，而與災害重建對策或對生活窮困者之生活保護於性質上相異。

(二) 以受災戶之保護及社會秩序之維持為目的

災害救助法之架構及意旨，係以個人基本生活權之保護及整體秩序之維持保全為實施救助之二大目的。

(三) 國家責任之履行

當發生大規模災害時，國家本即應該實行救助；而都道府縣之知事，即立於中央之立場擔當救助行為之實施。

(四) 救助行為亦係在地方公共團體、日本紅十字會等其他團體、國民之協助下進行。

此外，有關救助行為之實施機關，具有下列兩項特徵：

(一) 有關救助行為之實施，係全面委任都道府縣知事進行

國家應履行之救助責任，係由都道府縣知事作為中央機關實施救助行為。亦即為了實施救助，賦予都道府縣相關義務（救助計畫、救助組織、設置基金）及權限（從事醫療行為；仰賴鄰近地區之協助；醫院、旅館、飲食店之管理及使用；物資之徵用、保管等）。

(二) 知事關於救助之實施，亦得委任一部分權限予市町村長

知事為了迅速實施救助行為，得在事前對市町村長就該權限一部委任。但是各種強制權之行使、從事或保管命令等之委任是不被允許的。

就阪神・淡路大震災，兵庫縣依災害救助法於「委任市町長權限規則」中委任給市町村長之救助權限種類即包括：避難所之設置；應急臨時住宅之

供給；煮飯賑災等其他食品及飲料、水之供給；衣物、寢具等其他生活必需品之給予或借用；醫療及接生；受災者之救出；受災住宅之緊急修復；學生文具之供給；埋葬；罹難者遺體之搜尋及處理；住居所或其周邊因為災害造成移動之土石、竹木等顯然波及日常生活之障礙物之除去等。但是限於此次地震災害遍及地域之廣，「委任市町長權限規則」已作部分修正，例如應急臨時住宅之供給仍由知事為之。

阪神・淡路大震災之特徵，及其所帶給災害救助法之課題在於：

其一，於人口密集之高齡化都市發生大規模災害，為數極大之受災戶於避難所或應急臨時住宅生活之結果，使得災害帶來之影響更為長期；同時，避難所及應急臨時住宅之設置期間，亦長期超越法所預定之時間。

其二，相較於「災害救助法」制定時之昭和二〇年代，阪神・淡路大震災發生時期是在生活水準明顯向上提升、物資亦極為充足之「豐裕的社會」，於此出現了比災害救助法所實施之應急救助內容更多之要求或不滿。具體來說，救援物資之內容、對於居住於避難所帶來之炎熱之解決方法、個人隱私權之確保、提供給受災市民之飲食內容（如菜單內容過於簡略致營養不均衡、菜餚太冷等）等皆受到指摘。

其三，有關政令指定都市之職責，依「災害救助法」實施應急救助的主體是都道府縣之知事，市町村長係居於輔助之地位。在此次震災中，例如建築應急臨時住宅之際，兵庫縣及神戶市之間之調整所花費之時間，即欠缺迅速性；像這一類都市型之大震災，必須考量對於與市民生活最貼近之政令指定都市之行政主體，賦予與都道府縣同等權限之必要性，以與市民之需求直接結合，而能迅速確實地實施應急救助。

## 二、災害對策基本法

「災害對策基本法」於昭和三十六（西元一九六一）年十一月制定公布，係災害對策相關法規之基本法。日本之震災對策，在昭和三十五年以前，係以地震

發生後有關災害救助或災後復建之資金補助等對策之研擬為中心；昭和三十四年九月伊勢灣颱風帶來極大的災害，藉著此一契機，改以朝向整備一個綜合性且計劃性之防災行政體制推進之機會更形高漲，促使由國土廳主管之「災害對策基本法」於昭和三十六年公布。

「災害對策基本法」之制定，著重於「應急對策」、「預防」、「重建」等各種對策相互間有機性的連繫，以及災害對策綜合性、計畫性的運作；其主要規範內容，係就防災相關機關之組織與職掌、防災體制、防災計畫之訂定、災害預防及災害緊急應變對策、災後各種重建之各項任務，以及財政支援措施、災害緊急事態等原則性措施加以規範。是以「災害對策基本法」之制定，係確立全盤性災害對策施行基本原則。

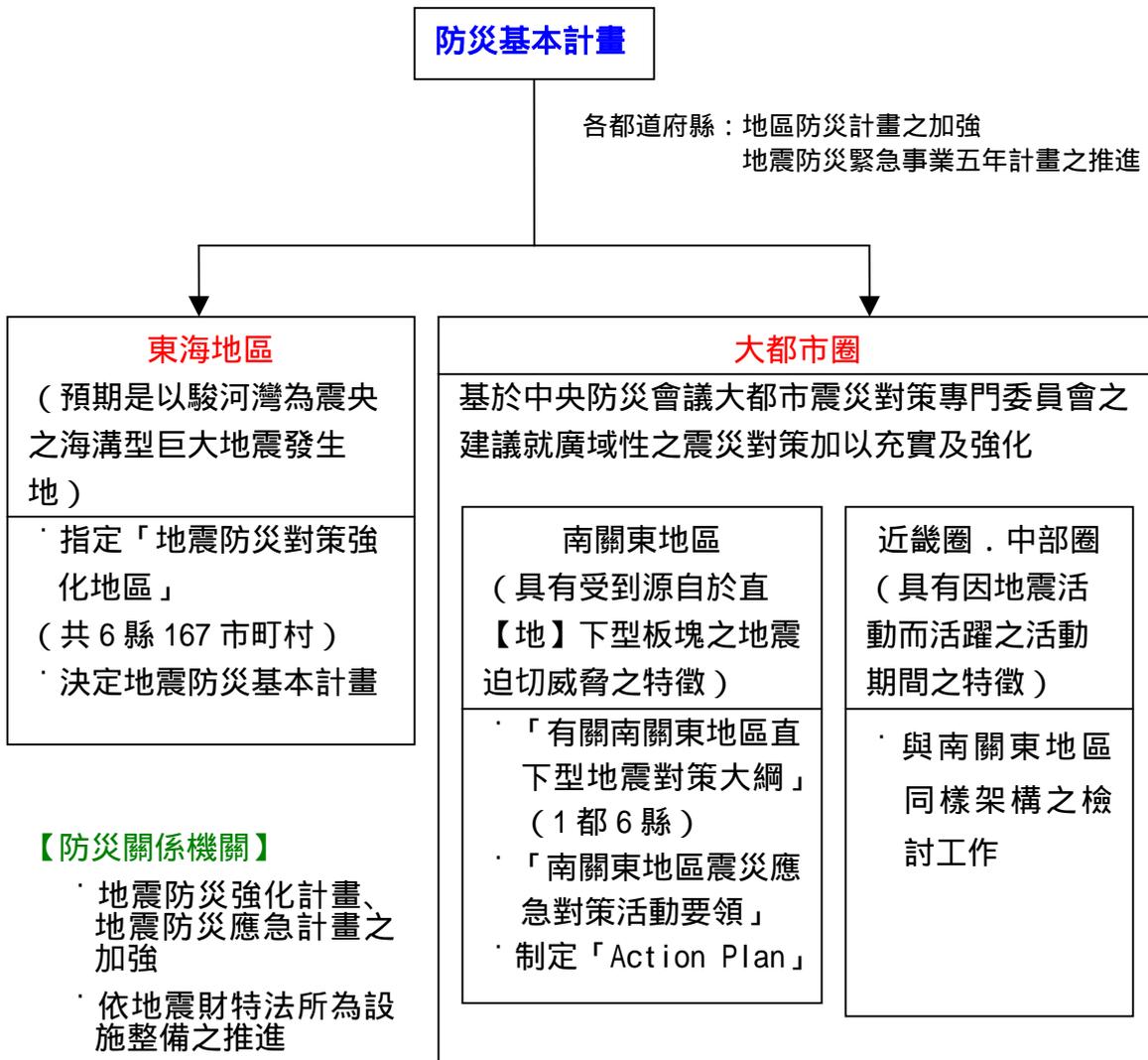
此外，基於阪神・淡路大震災帶來之經驗，該法分別平成七（西元一九九五）年六月及十二月作了部分修正，藉以強化災害對策；依此，有關災害時緊急通行車輛通行措施的確保、災害對策組織之充實及權限之強化等皆加以確立。

日本後於昭和三十七年設置「中央防災會議」，有關國家防災重要事項之審議，係由中央防災會議為之。中央防災會議以內閣總理大臣擔任會長，並由指定行政機關（註：所謂的指定行政機關，係作為中央之防災關係機關，至平成十一年一月，共有以國土廳為首等二十九個中央官廳指定行政機關；另有如日本電信電話株式會社、日本紅十字會等三十七個指定公共機關）之首長擔任委員組成。中央防災會議組織詳如【圖二】所示。

日本之災害對策，主要係依據「災害對策基本法」及昭和三十八年訂定之「防災基本計畫」推動。基於昭和四十六（西元一九七一）年發生於美國加州之 San Fernando 地震帶來之經驗，日本中央防災會議於同年五月決定「大都市震災對策推進綱要」；此外，中央防災會議亦分別於昭和五十年八月及昭和五十八年五月決定「當前防災對策之推進」。有關防災基本計畫之架構，詳見【圖三】所示。



【圖二】



**【圖三】**

其後，有鑑於平成七年一月之阪神・淡路大震災之經驗，日本除於同年七月公布施行「地震防災對策特別措施法」以外，中央防災會議亦就防災基本計畫加以修正，並制定新的震災對策編。防災基本計畫震災對策編計分為四章，目前日本即依此推動震災對策：

第一章係有關災害之預防，包括中央及地方對震災之抗震力之加強；迅速且順利之災害應急對策、災後重建及復興之準備；國民防災活動之促進；以及有關地震災害及地震防災之研究及觀測等之推進。

第二章係災害應急對策，包括災害發生後資訊之收集、連絡及通信之確保；活動體制之建立；救助、救急、醫療及消防活動；緊急輸送之交通的確保、緊急輸送活動；避難收容活動；飲食及生活必需品等之調度、供給活動；有關衛生保健、防疫、遺體等處理活動；有關維持社會秩序、穩定物價等活動；設施、設備之緊急恢復活動；傳達予受災戶正確資訊之活動；防止二次災害之活動；以及接受自願性支援等。

第三章係災害之重建、復興，包括地區重建、復興等基本方向之確定；迅速恢復原狀之推動方法；計畫性復興之推動方法；受災戶之生活重建等之支援；受災中小企業之復興等其他經濟復興之支援。

第四章係海嘯之對策，包括災害預防及災害緊急對策。

### 三、大規模地震對策特別措施法

昭和五十一年，日本地震學會之研究發表中，指出以駿河灣為震央發生大規模地震之可能性；同年，地震預知連絡會亦發表同樣見解。日本即以此作為契機，為了整備東海地區之地震預知體制，策畫以中央為中心之對於東海地區觀測之強化以及監視體制之充實。

地震預知體系之整備工程，除了地震計、地殼岩石歪斜計等觀測儀器之集中設置，亦規劃自動計測電送裝置化、實施氣象廳二十四小時經常性之監視等。此

外，昭和五十四年八月設置之地震防災對策強化地域判定會，更加強了東海地震預知體制。

而在東海地震之地震預知體制之整備同時，以國土廳為主管機關，就地震發生前提出預知情報之預測情報傳達系統、各防災相關機關及民間企業、住民等應採取之對策檢討之改進、以及謀求對於地震預知之防災體制之整備強化為主要內容之「大規模地震對策特別措施法」，於昭和五十三年十二月開始施行。

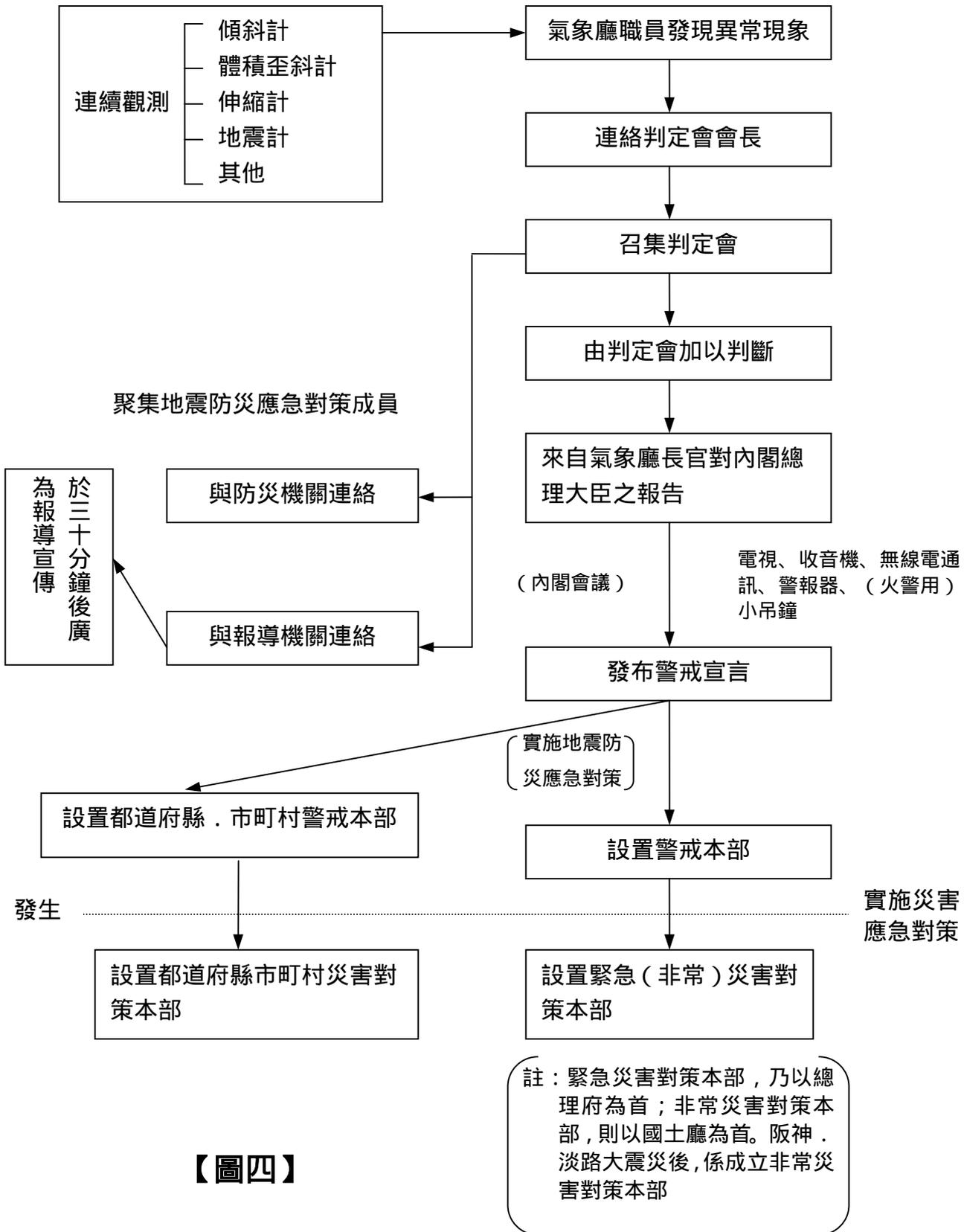
本法係以預測大規模地震之發生為前提，就事前之措施，如地震防災對策強化地域之指定、地震觀測體制之強化及地震防災體制之整備、基於預測情報發布警戒宣言之同時採取地震防災行動，以謀求地震受害狀況之減輕。為此，中央防災會議就地震防災基本計畫、各省廳、地方公共團體就地震防災計畫、以及民間企業就地震防災應急計畫加以作成。有關異象之發現至發布警戒宣言之流程圖，詳如【圖四】所示。

#### 四、地震財特法

基於地震防災強化計畫之避難地、避難道路等之整備，就地方須承受極大財政負擔之觀點，日本於昭和五十五年五月訂定「地震防災對策強化地區有關地震對策緊急整備事業之中央政府財政特別措施法（簡稱「地震財特法」），採取特別之財政補助措施。本法於平成七年三月經過議會第三度修法通過延長五年有效期限，施行至平成十二年三月三十一日止。

本法係針對可能發生強烈地震之靜岡縣等六縣一六七個市町村地震防災對策指定強化地區，就其避難地、避難道路之整備，以及中、小學校校舍耐震化之提升等為內容，作成地震對策緊急整備事業計畫，就防災設施加以整備；其於昭和五十五年度至平成十一年度之事業費，已達日幣約一萬零六百五十二億元。

## 自發現異常現象至發布警戒宣言之程序



**【圖四】**

## 五、受災市街地重建特別措施法

平成七年一月發生阪神・淡路大震災後，於災後不到一個半月內即頒布「受災市街地重建特別措施法」，整合政府與民間力量全力投入，對於災後重建發揮重大功能。「受災市街地重建特別措施法」係以特別立法之方式，對於災區土地重劃、都市更新、公共設施整建、建築物非燃化建設、國民住宅興建等施行之程序、法制、組織，以及經費補助、貸款融資等皆設有規定。

申言之，「受災市街地重建特別措施法」係以都市計畫特別規定方式，對人民財產權加以管制，以迅速適應重大災害救助復建之需要。同時，依本法所實施之復興事業，係以市町村公所為主體，中央及都道府縣政府立於協助之地位。此外，將住宅供給、基盤設施及建築與街區景觀之改善等納入規範，以增進住宅供給及整修生活基盤設施為推動重建之主要目標。

## 柒、考察心得與芻議

一、日本災後重建，除明確宣示阪神・淡路地區災後重建之基本理念，以尊重地區居民之意見、加強相互協調合作為中心，積極推動生活重建及經濟復甦等各項工作，並致力於營造有效防制地震災害、貼近住民需求、符合二十一世紀生活環境之國際性安全都市，再造活力充沛之關西生活圈。此尤值我國九二一大地震重建工作引為借鏡，蓋重建非以恢復舊觀為重心，應妥善考量受災地區重建後之防災性、生活之機能性及整體環境之協和與時代需求，同時應加強生活面之重建並能符合人性，充分溝通了解住民之重建意願與需求。

二、然日本於阪神・淡路大震災後，僅相應成立以國土廳為首之「非常災害對策本部」而非以總理府為首之「緊急災害對策本部」，從而於實際救災執行上遭受非難；同時作為防災基本規範之「災害對策基本法」於阪神・淡路大震災後亦因無法完全發揮效用，其由消防署作為該法防災對策主要機關，所能彰顯之功能亦有所限制。是以災害發生後，尤其是大規模震災之發生，相應成立之專責

指揮單位極為重要；若有相關法律之規範，設置基準宜妥善規劃檢討。同時，有關中央及地方政府就重建工作之權責歸屬亦應明確劃分，不宜一味以中央政府為重建實施主體之中央集權方式進行。

三、有關二次災害之預防及搶救工程，亦是日本阪神・淡路大震災之重要經驗。是以其災後重建亦著重抗震補強工程，老舊社區或木造房舍之更新亦盡可能規劃出公共開放空間。就我國震災後二次災害之發生，例如土石流、火災等，亦應於防災對策中一併檢討，並擬出具體可行措施以防範於未然。此外，亦應於平時加強宣導，提高人民防災意識並建立正確防災觀念。

四、防災都市之基本架構，係其公共設施亦須具有防災功能。例如確保避難場所、避難道路之完備，開放空間之規劃亦可於大規模災難發生時作為臨時避難場所設置處；尤其個別式之防災公共建設於大規模災難時無法發揮效用，亦即不能就「點」的整建進行，而須全盤考量「面」的方式進行整體建設規劃。

五、對於震災之觀測，平時即應進行長時間之研究及追綜調查；就特定地區或斷層帶之考察研究及紀錄結果，應積極研擬作出相對應規劃與整套配合措施。如日本就東海地區地震預知體制之整備，實為極佳之效仿案例。

六、日本相關特別措施法能夠在最短期間內完成立法或修法並加以實施，係由於位處地震帶之日本，對於震災之預防工作、救助規劃等研究執行，向來積極投入，並累積一定之成果與技術；輔以研發極為精確之災害通報系統，並加強人員調度之機動性，俾利防災救災工作於立法及執行面皆能發揮最大效用。鑑於九二一大地震帶來之嚴重災害與立法執行上之瓶頸，就我國防災基本體制之建立，宜廣徵各方意見，並就災後發生之各種面向問題重新加以檢視，除修正並簡化相關現行法外，應建立防範於未然之防災觀念，尤其應考量大規模災害可能帶來之危害，於平時即進行相關研究及規劃。

我國行政院於民國八十三年八月訂頒「災害防救方案」，分就災害預防、災

害應變及災害善後訂定採行措施及實施要項，研訂各項預定時程及主、協辦機關負責執行；後於去（八十九）年七月公布「災害防救法」，作為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人命、身體、財產之安全及國土保全之基本規範。「災害防救法」之內涵包括由行政院設中央災害防災會報，決定災害防救之基本方針、核定防災基本計畫及中央防災業務主管機關之災害防救業務計畫、核定全國緊急災害之應變措施及督導考核中央及地方之災害防救相關事項；此外，地方之直轄市及縣（市）政府亦設有災害防救會報，以能因地制宜並迅速確實推動相關防救工作。本法另就災害防救計畫、災害預防、災害應變措施及災後復原重建各設有專章，期能藉由此一防災體制基本架構之建立，為我國之災害防治工作建構更完善之連結網絡。

## 第七篇 心得與建議

- 一、 參照上述日本阪神震災重建大要及兩國之簡要比較，日本之重建措施經驗雖有諸多值得借鏡參考，但台灣地區九二一地震，住宅重建之問題較日本情況複雜許多，已無法參考引用日本作法。至於生活重建、協助中小企業復建及解決災民失業問題等方面，兩國作法可互相比較觀摩，彼此改進。
- 二、 日本防災與救災之相關法律相當完備，相對於此，我國的災害緊急救援法源嚴重不足，前年（1999）九二一集集大地震發生後，政府只好發佈緊急命令加以對應。遲至去年（2000）七月十九日，我國的「災害防救法」才公布施行。
- 三、 儘速依「災害防救法」要求，各級政府及災害防救業務主管機關，均須就重大災害之預防、救援及復建，制定「災害防救計畫」，並編列預算整備救災的能量。此外，尚應透過加強專責人力訓練、救災人員有效動員、定期舉行各種救災演習，備置充足救援設備及物資等，以落實行政院「災害緊急通報作業規定」，並強化及時動員建立救災體系的能力。
- 四、 建議救災立法還可以包括：對災區及災民的救濟範圍、作業程序；動用軍事部隊救災的界定與流程；臨時徵用民間財產物資的程序與方法，以及應有的限制與保護；行政手續簡化不受常態法律限制的範圍與做法，乃至事後追補的程序等等。
- 五、 除制定救災計畫、指揮體系、作業標準流程及品質要求與獎懲規定，政府應儘速建立民間物資捐贈與義工團隊行動的資訊交換網路，協助志工取得充分的情報（及情報回饋）能力，並儘可能編配必要的資源，以提升救援效率。民間的賑災捐款如何與政府的預算有所區隔，也需一定的制度安排。
- 六、 中央政府應建立地震預警聯絡系統制度，整合與組織民間社會自主救援體系。中央政府並應對公共建築的耐震程度，制訂一套評估準則與公共建築物耐震補強作業要點，同時繪製地震危險區域圖，以供業者設計施工參考。
- 七、 台灣處於地震頻仍的地方，我們必須針對這樣的基本地理特性務實思考應變之道，從緊急防災救難體系，到平日分散災難風險的制度，都應該確實建立，力求完善。這次九二一大地震凸顯我們社會透過法律及保險機制，

以保障個人或企業權益並分散風險，尚未充分發揮作用，反而必須由政府及全體納稅人承擔其後果，這是我們邁向先進經濟社會所應亟待普及的制度。

- 八、 建構完善之中央與地方財政收支分配體制，作為推動災害防治工作，中央補助地方財務有效之管道。
- 九、 建立中央與地方災害防治經費負擔歸屬及分擔原則。
- 十、 政府訂定天然災害慰助金補助標準發放災害慰助金應衡量災民所得與能力因素，給予不同程度之慰助，且宜以實際需求為考量之因素，避免過度提高慰助金額，免予人因災害而發橫財之感覺。
- 十一、 民間捐款運用宜以全數分配災民為原則，以補充政府按照上述慰助金發放標準降低發放金額之不足。
- 十二、 為因應發生重大災害之重建經費，各級政府宜按年提列充足之災害救助基金。
- 十三、 落實地方自治精神，建構由下而上完整的災後復興計畫：阪神、淡路大地震發生後，以內閣總理大臣為首的中央部會雖成立災後重建對策本部並訂定重建基本方針，以掌握各項重大決策，然對於實際的災後復興工作，係由兵庫縣政府及神戶市政府分擬復興計畫，據以推行，而所謂的復興計畫亦經由彙集各方意見，召開多次會議而得到的結果，中央政府的角色係屬於支援及協助的角色，充分落實由下而上，以民為中心的理念。國內之施政及建設，長久以來，均以中央政府為主導，地方政府僅居於配合執行角色，造成地方自治無法落實。國內之重建工作若能賦予地方政府更大的權力、責任及義務，落實地方自治精神，中央單位僅居於制定法規制度及協助的地位，則或許重建工作的推動更能切合民意。
- 十四、 推動城市活力再現的全方位復興計畫：重建工作之主軸在於社區重建，而社區重建則需要生活重建、產業重建及公共工程重建的多方配合，才能獲得全效。日本災後的社區重建及公共工程重建工作已大致全部完成，目前重點放在生活重建及產業重建上，而產業重建的策略結合觀光、文化、資訊情報、知識創造等軟性功能，使重建區域得以重現城市的活力及魅力。

日本產業重建經驗甚值國內推動產業重建之參考。

- 十五、 洞悉產業結構的變遷，創造產業永續成長的契機：日本政府推動的災後產業振興計畫，不僅是在恢復產業的災前成長水準，同時，更洞悉產業結構的變遷，進行實質的產業高度化工作，使產業得以永續成長。除了一般的企業振興手段外，特別著重產業的創新及育成，並特別闢建大事業特區 - 港灣人工島第二期工程，提供完整的企業金融、行政、管理支援體系，目前已約略可見見體成果。國內之重建區因多屬農業縣市，在重建的重點及性質上，或許與日本不同，但對於日本推動整體產業結構的調整及高度化的經驗，仍可作為我國產業振興之借鏡。
- 十六、 妥善結合並充分運用民間資源：日本政府推動各項建設，之所以常能於所既訂期限內有立竿見影之效，特別值得學習的，就是善於運用各項民間的資源，而政府在推動復興工作時，通常會成立由產官學組成的半官方半民間的各種財團法人推動機構，並由政府單位予以各項支援，但原則上，該推動機構仍是獨立運作的，以充份發揮經營及管理效率。國內之重建若能藉由此管道將民間資金及經營管理效率導入重建工作，則重建工作之推動應更能事半功倍。
- 十七、 對於震災之觀測，平時即應進行長時間之研究及追綜調查；就特定地區或斷層帶之考察研究及紀錄結果，應積極研擬作出相對應規劃與整套配合措施。如日本就東海地區地震預知體制之整備，實為極佳之效仿案例。
- 十八、 日本相關特別措施法能夠在最短期間內完成立法或修法並加以實施，係由於位處地震帶之日本，對於震災之預防工作、救助規劃等研究執行，向來積極投入，並累積一定之成果與技術；輔以研發極為精確之災害通報系統，並加強人員調度之機動性，俾利防災救災工作於立法及執行面皆能發揮最大效用。鑑於九二一大地震帶來之嚴重災害與立法執行上之瓶頸，就我國防災基本體制之建立，宜廣徵各方意見，並就災後發生之各種面向問題重新加以檢視，除修正並簡化相關現行法外，應建立防範於未然之防災觀念，尤其應考量大規模災害可能帶來之危害，於平時即進行相關研究及規劃。