

臺北市重大災害發生後避難收容安置作業精進計畫

107年9月17日府消整字第1076041771號函修正

壹、依據

依106年4月24日「臺北市106年度全民防衛動員準備業務、全民戰力綜合協調暨災害防救三會報第1次聯合定期會議」紀錄辦理。

貳、目的

為於重大災害(大規模地震災害)發生後，儘速安置無家可歸及特殊需求之災民，以利於日後重建生活。

參、歷史災例

一、九二一大地震災後避難收容狀況

依據調查資料顯示〔註1〕，九二一大地震災後由行政單位設立之臨時避難場所237個避難據點，尚不包括居民於住宅附近私有空地及路邊搭設帳棚之統計，總計臨時避難人數高達10萬人。各災區避難人數約佔各災區總人口數之13.5%，東勢地區則高達39.49%。

(一)短期避難收容政策

1. 由於餘震不斷，大量災民露宿帳棚，以破壞嚴重之東勢鎮約有39.49%(東勢鎮居民59,013人，避難人數約23,305人)。
2. 以鄰近空地，以步行約200至500公尺內之學校(56.8%)、公園(19.73%)、機關及軍事用地(5.23%)、停車場、市場、體育館(6.68%)為主要場所，而住宅附近道路及田園、空地(9.28%)所佔比例亦不可忽視。

(二)中、長期安置政策〔註2〕

九二一大地震災後在缺乏本土性安置經驗可供依循下，除於災後第一時間協調提供空曠安全地區設立臨時收容所，供民眾搭蓋帳篷作為臨時避難用途外，也於災後第5天公布「臨時住宅興建計畫」(9月26日)。為再滿足災民之多元需求，陸續發布「九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點」(9月30日)與「九二一震災住屋全倒、半倒之受災戶承購國民住宅作業規定」(10月5日)，構成「三擇一」之安置政策—「興建組合屋(臨時住宅)」、「補助房屋租金」與「七折出售國民住宅」。

1. 興建組合屋(臨時住宅)

九二一大地震後投入興建組合屋者，除工程會、營建署、陸軍總司令部等30餘公私機構及慈善團體興建組合屋共112處、5,999戶。其中日本政府捐贈者有14處、1,003戶。

2. 補助房屋租金

在「補助房屋租金」之選項方案，以「災前實際居住之自

有房屋經鄉(鎮、市)公所評估為全、半倒之受災戶」為對象，發給房屋所有權人戶內實際居住人口，每人每月3,000元租金補助，一次發給一年期。

3. 七折出售國民住宅

直轄市、縣(市)政府提供待售及即將推出之國民住宅，以核定公告出售價格之七折，供「自有房屋全倒、半倒，本人(或繼承人)及配偶均無其他自有住宅者」申購。

(三) 歸納九二一震災收容安置作業重點

根據地震發生階段的特性對照避難收容安置政策大致分為三個期程，包括震災初期至避難救援期、避難生活期、復舊期〔表1〕。震災初期大致為地震發生後的半日內，主要以道路為緊急避難地；避難生活期為地震後二週以內，以鄰近空地、學校作為臨時避難或安置場所；復舊期為地震後二星期以上，則以提供組合屋與臨時住宅做為中長期收容場所。

另依九二一地震災後執行收容安置經驗，未來在遭遇大型災難之安置政策以「興建組合屋」與「補助房屋租金」互為選項，都會地區或市場餘屋豐沛之地區考慮以「補助房屋租金」為主，「興建組合屋」為輔。

表1 九二一地震災害時序與避難收容策略關係圖

空間層級 \ 災害時序	0 ↓ 半日內	半日內 ↓ 2星期內	2星期以上
	震災初期至避難救援期	避難生活期	復舊期
緊急避難場所	◎		
臨時避難場所		◎	◎
臨時收容場所		●	
中長期收容場所			●
註：◎避難 ●安置 九二一經驗居住在臨時避難場所帳棚中之災民亦有居住時間長達1個月者。			

二、0206臺南大地震災民避難收容及安置〔註3〕

(一) 災民避難收容情形

0206地震後，臺南市各區截至2月13日止，共計開設避難收容處所25處，共計安置312人。

(二) 災民安置情形

針對因地震而暫無房屋居住的受災市民，進行緊急及臨時安

置作業，由民間旅館業主動提供房間供膳宿，包括：14家大飯店、民宿及榮民之家1處、療養院1處、區公所4處、里民活動中心3處、調解委員會1處、里辦公室關懷據點1處協助支援安置，共計安置312人，自3月9日起撤除，受安置災民都已全數搬遷至租屋或依親回歸正常生活。

(三)受災民眾救助金及慰問金發放

1. 於105年3月3日以府社助字第1050212766號令發布「臺南市0206地震災害慰問金發放作業要點」；另依臺南市災害救助辦法辦理法定救助。

2. 發放標準

項目	臺南市政府 (法定救助)	衛生福利部	賑災基金會	臺南市政府
死亡救助	每人20萬元	每人20萬元	每人60萬元	每人200萬元
失蹤救助	每人20萬元	每人20萬元	每人60萬元	
重傷救助	每人10萬元	每人5萬元	每人10萬元	重傷：每人 50萬元 輕傷：每人 20萬元
受災戶	無	無	無	每戶10萬元
安遷救助	每人2萬元 (每戶以5口 為限，每案 最高10萬 元)	無	(二擇一) 1. 安遷賑助：每 人1萬元，每戶 以5口為限，每 案最高5萬元。 2. 租屋賑助：每 人每月3,000 元，每戶以戶 內實際居住人 口3口為限，賑 助期間為半 年。	

3. 截至105年3月11日18時，「法定救助金」之安遷救助金，發放共578戶，計1,156萬元。

肆、中央目前法規現況

93年7、8月敏督利及艾莉颱風相繼侵臺，分別於中南部、北部地區造成嚴重損失，中央除協助地方政府先行提供短中期受災戶安置外，並為解決住宅原地重建或遷居重建問題，訂定「重大災害災民安置及住宅重建原則」，將災民安置清楚劃分為「短、中及長期安置」三階段。

一、短期安置：

- (一)由地方政府運用學校、廟宇、社區活動中心等符合安全檢查之公共設施予以緊急臨時安置，並提供民生物資。
- (二)必要時協調社會福利團體提供專業社工人力，協助給予災民適當生活輔導，或於必要時調查中長期安置需求。
- (三)安置期間以二週至一個月。

二、中期安置：

- (一)由地方政府運用民間捐款發放租金補助方式辦理。
- (二)發給期間以六個月為原則，地方政府視實際需要可酌予調整，最長不超過二年。
- (三)發給對象：災害發生當時房屋所有權人實際居住者，由村(里)幹事會同村(里)長認定其居住事實。
- (四)發給標準：戶內人口三口以內者發給每月新臺幣(以下同)六千元、戶內人口四口者每月八千元、戶內人口五口以上者每月一萬元；地方政府得視實際需要調整。
- (五)地方政府應成立單一窗口，除辦理租金補助申辦事宜外，並提供災民有關就業、就學、就養及心理衛生等方面之協助。

三、長期安置：

- (一)原地重建：房屋毀損戶經評估適宜原地重建或修復者，除已核發災損戶慰助金外，由直轄市、縣(市)政府會同鄉(鎮、市、區)公所輔導受災戶個別辦理房地重建。
- (二)現有住宅資源出租出售安置：
 - 1.由直轄市、縣(市)政府就有關單位提供之現有公部門住宅資源，協調以優惠價格或租金供其承購或承租。
 - 2.輔導購置民間住宅。
 - 3.無力購置住宅者，輔導協助覓房租住安居。
 - 4.如有弱勢戶參照九二一震災弱勢戶安置方式辦理。
 - 5.就業、就學、就養應由相關主管機關協助。

伍、本市避難收容安置精進作為

一、本市震災境況模擬

依106年本市地區災害防救計畫之震災境況模擬3個事件中，以山腳斷層外海發生芮氏規模6.9地震、震矩規模7.27、震源深度8公里，震央(121.589E，25.139N)，災損最為嚴重，所需收容安置人數最多進行檢討。

二、短期、中期與長期避難收容人數推估

以921大地震之經驗，在重大災害受災民眾收容安置作業方面，短期安置作業為災害發生後，需臨時安置者且安置時間在14天

以內者；中期安置作業為災情嚴重、需長時間(15天以上至6個月)安置者；長期安置作業為災民因居住場所毀損且無力重建者。須中期與長期安置之災民，約為需臨時安置災民數量之6%。

依據921大地震之經驗，屋損部分經判定全倒且領取慰助金者有50,644戶，半倒者有53,317戶，故屋損全倒與半倒的比例約為1:1。因此假設可供緊急避難收容處所中全倒的比例為50%，其它可供緊急避難收容處所約20%無法提供收容功能，推估可供緊急避難收容處所折損率約為70%，因此可收容人數為原設計規劃之30%。

三、本市避難收容安置處所之現況及檢討

(一)本市避難收容安置場所之規劃現況

為因應本市發生重大災害後之災民收容安置，106年本市地區災害防救計畫第二篇第二章第八節「避難場所設施之設置管理」規範避難場所之設置及管理原則。另於104年參考「重大災害災民安置及住宅重建原則」，訂定「重大災害災民收容安置作業執行計畫」，以辦理受災戶之短、中、長期安置，使災民於災害發生後能有適切的安置收容場所及滿足基本生活機能需求。

使用國家地震工程研究中心開發之臺灣地震損失評估系統(TELES)推估臨時避難人數，本市各行政區臨時避難人數與人口數之比例約落在0.8%~3%之間，以折損率70%計算，以山腳斷層發生芮氏規模6.9地震之境況模擬，本市各行政區臨時避難人數高達44,261人〔表2〕。

表2 短期、中期與長期避難收容人數表

行政區	臨時避難人數	中期安置人數	長期安置人數	行政區	臨時避難人數	中期安置人數	長期安置人數
松山區	3,047	183	183	萬華區	4,253	255	255
信義區	2,277	137	137	文山區	2,421	145	145
大安區	4,147	249	249	南港區	955	57	57
中山區	4,076	245	245	內湖區	2,832	170	170
中正區	2,827	170	170	士林區	6,949	417	417
大同區	3,021	181	181	北投區	7,457	447	447
總計					44,261	2,656	2,656

資料來源：106年版本市地區災害防救計畫

(二)短期避難收容處所：

短期安置時間在14天以內者，設置短期避難所，本市107年

規劃可作為短期避難收容場所所有防災公園、緊急避難處所(公園26處)、學校、運動場館、區民活動中心、行政大樓、軍營、廟宇等處所共294處，可供收容人數共202,407人(室內避難收容處所32,713人，室外避難收容處所169,694人)，另本市已調查189家旅館業者同意作為災後收容安置場所，必要且經結構評估無安全之虞時可指定安置於旅館；本府於105年已與本市轄內14所大專院校簽訂「重大天然災害民眾收容支援協定」，可增加收容7,502人；另有124處面積大於1公頃之公園綠地可供使用。

針對大規模災害侵襲後，推估有萬人以上需臨時避難收容之境況，依本市目前規劃之短期收容安置處所之收容能量應能滿足收容安置需求。

表3 緊急避難收容處所收容能量評估表

行政區	人口數	臨時避難人數	緊急避難收容處所可收容人數	可供緊急避難收容處所收容人數(折損率70%)	防災公園及其他室外避難處所容納人數	收容能量是否足夠
松山區	208,434	3,047	3,420	1,026	4,019	是
信義區	225,092	2,277	2,522	756	3,305	是
大安區	311,565	4,147	3,084	925	37,949	是
中山區	220,126	4,076	2,898	869	35,342	是
中正區	159,536	2,827	1,855	556	5,424	是
大同區	124,600	3,021	1,681	504	3,935	是
萬華區	189,099	4,253	2,014	604	31,449	是
文山區	262,307	2,421	2,951	885	2,637	是
南港區	114,023	955	1,980	594	12,178	是
內湖區	270,245	2,832	3,997	1,199	2,989	是
士林區	284,539	6,949	3,014	904	15,634	是
北投區	249,206	7,457	3,297	989	14,833	是
總計	2,618,772	44,261	32,713	9,811	169,694	

資料來源：106年版本市地區災害防救計畫，另依107年本市可供避難收容處所資料修正

(三)中期安置作業：

1. 因災情嚴重，需長時間(15天以上至6個月)安置災民者，應設置中期收容場所，以接替短期避難場所，「設置地點為本市現有空置之中繼國宅為主，俾供急難救助安置使用。」
2. 由社會局依災害防救規定及補助標準，發放災害救助金因應。

3. 財政局定期清查本府各單位之閒置建物及公有未利用空地，本府各單位之閒置建物或公有未利用空地亦可提供作為災民中期安置或由都市發展局或本府其他工程單位興建組合屋之用。

(四)長期安置作業：

災民若因居住場所損毀且無力重建者，則應回歸平時救助業務，由各級業務機關依相關規定予以安置協助。

- (五)本府於104年參考「重大災害災民安置及住宅重建原則」，訂定「重大災害災民收容安置作業執行計畫」，惟僅止於計畫訂定完成，並未有實際執行經驗。

四、本市避難收容安置作業精進作為

(一)緊急避難期(0至3小時內)

立即盤點可啟動避難收容之室內避難收容處所。

(二)臨時收容〔註4〕安置(3天以內)

考量災害發生初期因執行「災害後危險建築物緊急評估作業」階段無法返家民眾，需要大量安置空間，本市臨時避難收容處所開設策略如下：

1. 依「災害後危險建築物緊急評估辦法」〔註5〕，啟動「緊急評估人員」進行室內避難收容處所評估，確認安全後儘速開設，提供安全舒適之收容環境，避免二次災害發生。
2. 開設室內避難收容處所之優先順序：中小學校、區民活動中心、運動場館、行政大樓、大專院校、廟宇、軍營等。
3. 開設防災公園。
4. 社會局啟動民生救濟物資整備及發放計畫，並評估啟動開口合約及大量捐贈物資募集。
5. 建立以學校行政人員及老師為主、家長會為輔之編組，負責學校避難收容處所之管理及擔任工作人員。動員市府員工擔任避難收容處所工作人員，並視需求招募志工。
6. 委外經營之運動場館，需將配合避難收容處所開設納入新契約。
7. 建立「跨行政區聯防機制」，針對收容能量不足之行政區，進行跨區支援。
8. 依105年4月27日訂定「臺北市各防災任務學校整備精進計畫」，強化本市各防災任務學校各項收容安置設施與維生物資之整備，以符合供應民眾短期避難所需。
9. 另依105年4月26日訂定「本市防災公園精進計畫」，持續強化防災公園之避難收容效能，及擴充災時之收容能量，相關作為如下：

- (1)本市現有150處1公頃以上公園、綠地，及各行政區鄰里公園，作為災情擴大時市民緊急避難使用。
- (2)信義414號公園作為防災公園案目前已完成細部設計。另於「三總舊址水源地區防災型都更計畫」規劃地區性防災公園開發，設置災害控制備援中心(含備援災害應變中心及救災救援指揮中心)。
10. 依105年4月13日訂定「本市因應重大災害交通中斷大量民眾返家困難實施計畫」，於面臨災後交通中斷返家困難，及時提供返家民眾適當的引導、臨時滯留場所及維生物資。

(三)短期收容安置(14天以內)

1. 依「災害後危險建築物緊急評估辦法」持續進行緊急評估，針對居家評估為安全之民眾，儘速使其返家或自行依親者，以降低受安置人數。
2. 持續開設避難收容處所，並在不影響學校正常上課，調整開設於學校之安置空間。
3. 開設一週內由社工人員進行中長期安置需求調查統計〔註6〕，俾辦理後續配套措施規劃作業。

(四)中期收容安置(15天以上至6個月)

因災情嚴重，需長時間安置災民者，應設置中期收容場所，以接替短期避難場所，執行策略如下：

1. 由社會局依災害防救相關法規及補助標準發放災害救助金為主要辦理方式，運用民間捐款發放租金為輔。
2. 由都發局提供中繼國宅承租，或由軍方營區支接收容安置地點。
3. 財政局調查閒置建物及公有未利用空地，由本府相關工程單位針對選定後之場所進行安全評估，以利災民中期安置作業。
4. 本市公有房地資源有限，且為免排擠經濟弱勢族群居住需求，災民收容安置以社會救助之安遷救助、發放救助金為優先辦理方式，並以就近、離家不離生活圈為原則予以安置。
 - (1)租金補助發給期間以六個月為原則，視實際需要可酌予調整，最長不超過二年。
 - (2)發給標準為戶內人口三口以內者發給每月新臺幣(以下同)六千元、戶內人口四口者每月八千元、戶內人口五口以上者每月一萬元；並得視實際需要調整。
5. 參考921重建經驗，都會地區以「補助房屋租金」為主，「興建組合屋」為輔，當上述「補助房屋租金」無法滿足現階段安置需求時，則由都發局及本府相關工程單位興建臨時組合屋收容安置。

6. 必要時視情況得延長短期收容處所之安置時間，惟安置於學校期間，以不影響學校正常上課及作息為原則。

7. 透過社會住宅包(代)租代管計劃協助媒合民間房屋協助安置。

(五)長期收容安置

災民若因居住場所損毀且無力重建者，則應回歸平時救助業務，由各級業務機關依相關規定予以安置協助，執行策略如下：

1. 由都發局會同區公所協助依相關規定輔導受災戶辦理房地重建。
2. 現有住宅資源出租安置：盤點市府現有公共住宅資源，以優惠價格供受災戶承租。
3. 視需求持續透過社會住宅包(代)租代管計劃協助媒合民間房屋協助安置。

表4 災害時序與避難收容空間關係表

時序 空間	0~3小時	3小時 ~3天	14天以內	6個月 以內	6個月 以上
	緊急避難	臨時收容	短期收容	中期安置	長期安置
避難收容 空間	確認可啟 動學校	中小學校 其他建物	公共建築 防災公園	防災公園 興建組合屋	結合災後 重建計畫 推動
物資支援	開設據點	調整據點	調整據點	恢復都市機 能	

陸、本市避難收容安置作業精進作為任務分工：

一、緊急避難期(0至3小時內)			
項次	名稱	主、協辦機關	備註
1	盤點可啟動避難收容之室內避難收容處所	主：教育局 協：體育局、 兵役局、 區公所	
二、臨時、短期安置(3天至14天以內)			
1	建立「災害後危險建築物緊急評估機制」。	主：都發局	
2	建立「跨行政區聯防機制」。	主：民政局 協：教育局、 社會局	
3	建立以學校行政人員及老師為主、家長會為輔之編組，負責學校避難收容處所之管理及擔任工作人員。動員市府員工擔任避難收容處所工作人員，	主：教育局	

	並視需求招募志工。		
4	精進民生救濟物資整備及發放計畫，及開口合約與大量捐贈物資募集作業。	主：社會局	
5	委外經營之運動場館，需將配合避難收容處所開設納入新契約。	主：體育局	
6	動員市府員工擔任避難收容處所工作人員之訓練。	主：教育局	
7	150處1公頃以上公園、綠地及鄰里公園設置導引指示牌及照明設備。	主：公園處	
8	「信義414號公園附建地下停車場新建工程」內興建防災公園。	主：停管處 協：公園處	
9	「三總舊址水源地區防災型都更計畫」規劃興建地區性防災公園，及設置災害控制備援中心（含備援災害應變中心及救災救援指揮中心）。	主：都發局 協：公園處、 消防局及 相關局處	
10	本市因應重大災害交通中斷大量民眾返家困難實施計畫	主：本府相關 局處	
三、中期收容安置(15天以上至6個月以內)			
1	依災害防救相關法規及補助標準發放災害救助金： (1) 租金補助發給期間以六個月為原則，視實際需要可酌予調整，最長不超過二年。 (2) 發給標準為戶內人口三口以內者發給每月新臺幣（以下同）六千元、戶內人口四口者每月八千元、戶內人口五口以上者每月一萬元；並得視實際需要調整。 (3) 社會局統籌相關局處成立單一窗口，辦理租金補助申辦事宜，並提供災民有關就業、就學、就養及心理衛生等方面之協助。	主：社會局 協：都發局	
2	提供本市現有空置之中繼國宅供急難救助安置使用。 都發局及本府相關工程單位興建臨時組合屋收容安置。	主：都發局 協：本府相關 工程單位	
3	國防部協助支援國軍營舍予以安置。	主：兵役局	

4	財政局調查閒置建物及公有未利用空地，由本府相關工程單位針對選定後之場所進行安全評估，以利災民中期安置作業。	主：財政局 協：地政局、 工務局、 都發局	
5	必要時視情況得延長短期收容處所之安置時間，惟安置於學校期間，以不影響學校正常上課及作息為原則。	主：教育局 協：公園處、 體育局、 兵役局、 區公所	
6	透過社會住宅包(代)租代管計劃協助媒合民間房屋協助安置。	主：都發局	
四、長期安置(6個月以上)			
1	由都發局會同區公所協助依相關規定輔導受災戶辦理房地重建。	主：都發局、 建管處 協：民政局、 區公所	
2	現有住宅資源出租安置。	主：都發局	
3	視需求持續透過社會住宅包(代)租代管計劃協助媒合民間房屋協助安置。	主：都發局	

柒、本精進計畫由各任務分工主責機關編列相關預算逐年強化。

捌、於108年6月30日前檢討執行成果，據以修訂本市災時避難收容安置作業相關計畫及標準作業程序。

玖、參考資料

一、臺北市地區災害防救救計畫(106年版)。

二、臺北市重大災害災民收容安置作業執行計畫。

三、註1：蔡綽芳，從九二一集集震災探討我國都市防災空間系統之規劃建置，內政部建築研究所，89年10月。

註2：謝志誠，九二一大地震災後「三擇一」安置政策之回顧，財團法人九二一震災重建基金會，98年9月。

註3：臺南市政府，0206地震災情專案工作報告，臺南市議會第2屆第6次臨時會，105年3月19日。

註4：李威儀，台北市中心區防救災據點與路徑之檢討與空間規劃，臺北市政府都市發展局，89年12月。

註5：李咸亨，震災後建築物危險分級緊急評估，內政部營建署，2001年。

註6：強化對災民災害救助工作處理原則，100年11月14日內政部修正發布全文五點。