



台灣與日本 震災住宅重建比較

Comparison of Taiwan and Japan Residence
Reconstruction After Earthquakes

作者 吳崑茂

傳文文化

D675.866
20052

港台書

台灣與日本 震災住宅重建比較

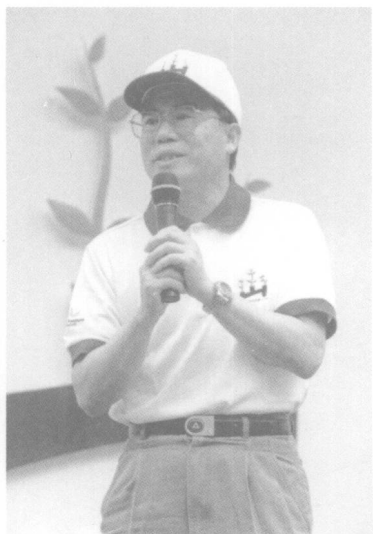
Comparison of Taiwan and Japan Residence
Reconstruction After Earthquakes

作者 吳崑茂

紀念九二一集集大地震五周年



傳文文化



學歷：世界新專畢業、美國多明尼肯大學公共行政碩士、中華大學營建管理碩士、日本大學法學部大眾傳播研究。

經歷：嘉義縣太保國中教師，高考新聞行政及格、台灣省政府新聞處主任秘書、台灣省政府顧問、行政院九二一震災災後重建推動委員會行政處長、主任秘書、副執行長。

現任：東海大學兼任講師

著作：一步一腳印、山高路更遠、誰與爭鋒、希望在明天、見證九二一震災重建。

台灣與日本震災住宅重建比較

作 者/ 吳崑茂

出版者/ 傳文文化事業有限公司

住址/ 臺北市八德路3段12巷7弄9號1樓

聯絡處/ 臺北市哈密街157號

電話/ 〈02〉25980308

傳真/ 〈02〉25851020

登記證/ 局版台業字第5843號

總經銷/ 聯經出版事業公司

製 版/ 卡樂彩色印刷有限公司

印 刷/ 卡樂彩色印刷有限公司

裝 訂/ 王漢企業社

定 價/ 250元

版次 2004年9月初版 ISBN 957-764-049-4

序

二十世紀末，台灣與日本先後發生芮氏規模 7.3 的大地震，造成重大損害。日本阪神・淡路大震災經過五年的時間完成重建，九二一集集大地震也將屆五年，重建接近尾聲。

台灣進行震災重建有許多措施係參考阪神經驗，由於住宅重建係民眾最切身關係的議題，本論文以兩國住宅重建作為比較，具有特殊意義。

作者原任職省政府顧問，在重建會成立之初即奉派支援重建工作，也開啟人生另一道門，在這階段所學習的經驗超過任何時期。為了將重建經驗留下紀錄，本人持續蒐集台灣與日本震災重建資料進行研究。

在工作及研究過程，經常與許多學者、專家、同事討論，包括重建會前執行長黃榮村及前執行長陳錦煌，日本學者室崎益輝博士及前神戶市住宅局局長垂水英司等，對他們在重建領域的奉獻，衷心的感佩。

在本論文撰寫過程，承蒙中華大學劉福勳院長指導甚多，內人楊素珠女士給我很多的協助與鼓勵，以及曾協助我完成本研究的朋友，致上深深的感謝與祝福。

吳崑茂 謹誌

2004/8/15

摘 要

關鍵字：住宅重建、台日重建、震災重建

住宅重建是所有重建項目中最受重視的項目，台灣與日本在震災後均非常努力協助受災戶重建。台灣住宅重建參考許多日本阪神震災的重建經驗，像優惠融資、貸款本息展延、以公費辦理建築物安全鑑定及廢棄物清除、提供臨時住宅等。在彼此重建經驗中有些優缺點，值得檢討比較，將是人類珍貴、重要的資產。

日本震災住宅重建政策以公營住宅為主體，推動順利，廣泛照顧災民需求。台灣在住宅重建方面，個別住宅重建尚稱順利，但在集合住宅重建及臨時住宅安置落後，必須加強。本研究建議，包括放寬平價住宅入居條件、臨時住宅嚴格管理、政府興建簡易住宅提供偏遠地區弱勢受災戶、集合住宅重建困難土地產權由政府購買、強化房屋貸款信用保證機制等。

台灣在震災重建有些措施甚有創意，包括斷層帶土地「以地易地」、平價住宅「先租後售」、舊貸款由銀行與貸款戶協議承受、集合住宅修繕制度，甚受國外學者肯定，值得欣慰。

ABSTRACT

Keywords: **Residence Reconstruction ,Earthquake Recovery,
Taiwan & Japan Reconstruction.**

Residence reconstruction is the most important subject in the all reconstruction work. Both Taiwan and Japan work very hard to help victims reconstruct their home after the disasters. Many of Taiwanese reconstruction referred to the experience of the Great Hanshin-Awaji Earthquake recovery, such as concessionary loans, deferment of loan principal and interest, governmental building safety check and removing discard, temporary residence offer, etc. There are merits and weakness in both reconstructive experiences, it is worth to examine and compare with each other. That will be an important treasure of human property.

In Japan, the main issue of the residence reconstruction policy is public housing, which is executed well and widely covers victims' requirement. On the other hand, the reconstruction of individual housing is going smoothly in Taiwan, however the reconstruction of congregate housing and the resettlement of temporary residence is behind schedule and must be enhanced. The suggestions from this research is to relax the qualification of fair-cost housing, strict management of temporary residence, to build simple housing for remote victims, to buy the estate of difficult congregate housing reconstruction, to enhance credit warranty of house loan, etc.

In fact, some of Taiwan recovery policies are quite creative and have been valued by foreign scholars positively, such as fault land exchange, "renting before buying" of fair-cost housing, agreements between banks and loaners to reduce old loans, repair institution of congregate housing.

目 錄

第一章 緒論	1
1.1 問題陳述	1
1.1.1 九二一震災	1
1.1.2 阪神・淡路震災	2
1.1.3 重建的環境背景.....	3
1.2 研究動機與目的	6
1.2.1 研究動機	6
1.2.2 研究目的	7
1.3 研究方法 -----	7
1.3.1 文獻資料分析法	7
1.3.2 專家訪談法	8
1.4 研究範圍與限制	8
1.4.1 研究範圍	8
1.4.2 研究限制	9
第二章 文獻回顧	11
2.1 住宅政策	11
2.1.1 台灣住宅政策	11
2.1.2 日本住宅政策	16

2.1.3 台日住宅重建政策比較	17
2.2 公營住宅檢討	20
2.2.1 日本公營住宅檢討	20
2.2.2 台灣公屋政策檢討	22
2.3 融資及補助	24
2.3.1 台灣融資及補助	24
2.3.2 日本融資及補助	28
2.4 臨時住宅	29
2.4.1 居住相關規定	30
2.4.2 臨時住宅用地	32
2.4.3 臨時住宅管理	32
2.4.4 臨時住宅安置方式檢討	37
2.5 集合住宅重建	41
2.5.1 重建困難因素	41
2.5.2 解決困難途徑	43
2.6 集合住宅修復補強	45
2.6.1 台灣修復補強機制	45
2.6.2 日本修復補強機制	48
2.6.3 修復補強困難癥結	48
2.7 地震後土地問題	50

2.7.1 土地與重建相關事項	50
2.7.2 以地易地	52
2.7.3 儲備公有土地	54
2.7.4 活用地上權設定	55
2.7.5 政府收購公平鑑價	55
2.8 公平性與公共性	57
2.8.1 震災重建公平性討論	57
2.8.2 震災重建公共性討論	58
2.9 重建組織機能	59
2.9.1 台灣重建組織機能	59
2.9.2 日本重建組織機能	61
2.10 民意調查	63
2.10.1 台灣民意調查	63
2.10.2 日本民意調查	67
第三章 台日住宅重建檢討	69
3.1 台日震災住宅重建基本資料比較	69
3.2 台灣住宅重建執行情形	74
3.2.1 重建會推動住宅重建	74
3.2.2 基金會推動住宅重建	82

3.2.3 民間團體協助重建	83
3.3 日本住宅重建執行情形	84
3.3.1 兵庫縣住宅復興三年計畫	84
3.3.2 住宅重建特別措施	87
3.3.3 震災復興基金	91
3.4 台日住宅重建比較	91
3.4.1 住宅重建政策	92
3.4.2 受災戶安置	95
3.4.3 融資與補助	101
3.4.4 整體住宅重建	104
3.4.5 集合住宅重建	108
3.4.6 臨時住宅管理	111
第四章 研究結果與討論	115
4.1 問題歸納	115
4.1.1 住宅重建政策	115
4.1.2 受災戶安置	116
4.1.3 公營住宅入居條件	116
4.1.4 臨時住宅	117
4.1.5 融資與補助	117

4.1.6 集合住宅重建	118
4.1.7 重建機制運作	119
4.1.8 公平性問題	119
4.1.9 基金會功能	120
4.1.10 民眾滿意度	120
4.2 專家訪談	120
4.2.1 訪談主題	120
4.2.2 訪談進行	121
4.2.3 訪談結果與分析	121
4.2.4 專家訪談其他建議	131
4.3 彙整分析	134
4.3.1 臺灣住宅重建趨向	134
4.3.2 住宅重建困難問題對策	135
第五章 結論與建議	140
5.1 結論	141
5.1.1 日本住宅重建順利推動	141
5.1.2 臺灣住宅重建重點項目要加強	141
5.2 建議	142
5.2.1 住宅重建策略調整	142

5.2.2 臨時住宅支援措施	142
5.2.3 集合住宅重建支援措施	142
5.2.4 弱勢戶特別協助	143
5.2.5 未來研究建議.....	143
參考文獻	145
附錄	149
一、大事記	149
二、台日震災住宅重建比較專家訪談名單	188
三、訪察日本住宅重建行程	191

表 目 錄

表 2.1 阪神震災創傷復原情況	68
表 2.2 阪神震災住宅重建、修繕滿足度	68
表 3.1 台日震災住宅重建基本資料比較表	70
表 3.2 九二一地震住宅受損情形	72
表 3.3 日本兵庫縣南部地震受害統計表	73
表 3.4 集合住宅及街區以都市更新方式辦理重建之政府補助及獎 勵一覽表	75
表 3.5 協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案行政服務費用 補助標準與撥款期程	77
表 3.6 阪神震災重建公營住宅今後的房租	88
表 3.7 阪神淡路大震災復興基金主要事業	91
表 3.8 災民安置三擇一政策比較表	97
表 3.9 台日救助・慰助金比較	98
表 3.10 日本阪神大地震受災補助標準表	100
表 3.11 阪神震災住宅重建・購屋利息補貼概要	102
表 3.12 阪神震災大規模房屋修繕利息補貼概要	103
表 3.13 台灣住宅重建累計統計表	105

表 3.14 兵庫縣新建住宅動工戶數及震災後累積動工戶數106

表 3.15 阪神震災災後空屋數・空屋率108

表 3.16 集合住宅重建情況110

表 3.17 阪神震災集合住宅重建・補修111

表 3.18 臨時住宅統計表112

表 4.1 專家訪談意見統計131

圖 目 錄

圖 2.1	計畫體系	13
圖 3.1	921 震災央行千億元緊急房貸專案統計圖	78
圖 3.2	東勢及第新社區	80
圖 3.3	雙崎部落重建	81
圖 3.4	神戶新都心公營住宅	85
圖 3.5	神戶新都心公營住宅	86

第一章 緒論

1.1 問題陳述

1.1.1 九二一震災

一、受災及搶救

民國 88 年 9 月 21 日凌晨 1 時 47 分，台灣中部發生芮氏規模 7.3 的大地震，造成嚴重之災害，包括 2,471 人死亡、11,305 人受傷，房屋全倒 38,935 戶、半倒 45,320 戶。政府在當天兩點三十分，即下達命令動員軍隊前往災區救災。總統特於同年九月二十五日發布緊急命令，優先推動搶救事宜；行政院隨即成立重建委員會，由行政院院長蕭萬長擔任主任委員，副院長劉兆玄擔任執行長，並就近在台中市設立單一窗口。由於有效運作，所以在短期內完成救助傷患及搶通交通線路的工作。

二、重建機制

為持續迅速推動重建城鄉、復興產業、恢復家園等災後重建工作，在 89 年 2 月 3 日制定「九二一震災重建暫行條例」，作為後續重建工作的法令依據。同年六月一日於南投縣中興新村成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，由行政院院長擔任召集人，委員由中央相關部會、災區地方政府首長及災民代表組成，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。並由召集人唐飛指派政務委員黃榮村擔任執行長，綜理會務，工作人員由各部會派兼。

在完成搶救災階段後，面對大地震的嚴重損壞，已經無法以一般體制來運作，乃採取以下特別機制強力進行重建工作。

- (一) 專責機構：行政院九二一震災災後重建推動委員會（以下簡稱重建會）。
- (二) 法令依據：九二一震災重建暫行條例（以下簡稱暫行條例）。
- (三) 經費籌措：88、89 年度追加預算，編列 1,061 億元；90 年度中央政府總預算編列 62.3 億元；另外編列特別預算 1000 億元，合計 2,123 億餘元，另外中央銀行提撥 1000 億元作為住宅重建貸款。
- (四) 建置追蹤控管機制：重建工程繁多，為有效控管，均透過統一控管機制，隨時查核，對落後工程實地瞭解，協助解決。

1.1.2 阪神・淡路震災

一、受災及搶救

1995 年 1 月 17 日日本發生阪神・淡路大震災，規模 7.3，損害程度僅次於 1923 年 9 月 1 日之關東大地震。

阪神大震災中死亡 6,433 人、行蹤不明 3 人，受傷者 43,792 人，其中重傷 10,683 人。住宅全毀 104,906 棟（186,176 戶）、半毀 144,274 棟（274,182 戶），合計 249,180 棟（460,357 戶）【1】。

二、重建機制

震災發生於上午 5 時 46 分，7 時 30 分設置非常災害對策本部，11 時 30 分開會研商對策。為推動重建事宜，在總理府設置「阪神・淡路復興委員會」，成員包括兵庫縣長、神戶市長等，2 月 16 日召開第一次會議。這個委員會是重建的協調指導單位，在 1996