

議題研析

一、題目：促進建築物耐震評估及補強之研析

二、所涉法規

建築法、都市危險及老舊建築物加速重建條例

三、探討研析

(一)推動沿革

臺灣位處環太平洋地震帶上，地震發生頻繁。民國(下同)88年「921集集大地震」造成大量建築物倒塌及民眾傷亡等嚴重災情，促使國人開始正視建物耐震能力之問題。內政部於88年12月29日修正《建築物耐震設計規範等規定與解說》，提升建築物耐震相關規範。並推動《公有建築物實施耐震能力評估及補強方案》，針對公有建築物進行耐震評估及補強。

為協助民眾強化建築物結構安全，內政部於104年7月9日訂定《私有建築物耐震性能評估補強推動先行計畫》，並配合修訂《住宅性能評估實施辦法》，將私有合法住宅辦理耐震能力評估納入補助。105年發生「0206美濃地震維冠大樓倒塌事件」，引發國人對建築物結構耐震及土壤液化問題之疑慮，為解除民眾疑慮，內政部提出《安家固園計畫(2016-2021年)》，推動老舊建築物耐震評估補強及土壤液化潛勢區防治等改善措施。《都市危險及老舊建築物加速重建條例》嗣於106年5月10日公布施行，107年起爰以「危老條例」為主軸研擬《全國建築物耐震安檢暨輔導重建補強計畫(108-110年)》，補助民眾辦理耐震評估及推動危險及老舊建築物重建計畫，取代原安家固園計畫，土壤液化防治措施則回歸由經濟部辦理。

(二)公有建築物執行成效

為確保震災來臨時，公有建築物能符合「大震不倒」原則並發揮避難收容、救援整備及醫療救護等功能，內政部89年起即要求中央各部會、地方政府針對依修正前建築法規設計建造之重要公有建築物進行提報。截至108年10月8日為止，列管的老舊建築物29,989棟，需補強9,925棟，完成補強7,871棟，補強達成率未達8成。其中攸關災後安置、醫療等救援功能的內政部與衛福部，補強達成率各約為68%及78%，進度較整體落後；地方政府整體補強達成率約77%，扣除其中執行進度普遍較佳之校舍建築後，公有建築物補強達成率僅達50%，不甚理想。舉凡補強時須更換辦公地點、地方政府自籌款不足、顧及部分公有建物使用率不高或搬遷困難等，都是造成進度延宕的原因。

(三)私有建築物執行困境

據統計，88年12月31日前取得建造執照之私有老舊住宅約有76.9萬件，推估其中約有4成恐有耐震補強之必要。為鼓勵潛在危險及老舊建築物進行結構安全性能評估及補強，內政部針對初步評估、詳細評估均訂有補助措施；經詳細評估為需補強者，將輔導其進行都市更新整建、維護；須拆除重建者，則輔導進行拆除重建。

惟查，105至107年間，原計畫完成初步評估10萬4千件，最後僅完成8,790件，達成率僅約8.45%、原計畫完成詳細評估2,260件，亦僅完成6件，達成率僅2.65%。據專家表示，成效不彰主因就是「民眾不想！」即使政府補助評估費用，多數民眾還是不願幫自宅健檢，主要是擔憂檢出耐震能力不足會影響房價，加上社區整合困難、補強費用不低，但政府補助有限，使得私有老舊建築物耐震評估及補強工作推動相當困難。

四、建議事項

(一)加速完成公有建築物耐震補強工作

《公有建築物實施耐震能力評估及補強方案》推動迄今將屆20年，雖然初步評估與詳細評估均已幾近完成，惟此僅止於「發現問題」，實際解決耐震能力不足問題之補強工作迄今僅完成80%。經查目前列管尚未完成補強之公有建築物，可能包括政府辦公廳舍、醫院、警察局、長期照顧(安養)機構、車站……等重要及供公眾使用建築物在內，因地震災害發生後，前開建物必須維持救災運作，發揮避難及安置災民等應變機能，建議行政院應針對目前中央各部會及地方政府尚未完成補強部分進行檢討，查明其迄未完成原因，並請內政部積極協洽參與教育部推動校舍補強工作有成之國家地震工程研究中心居中個案輔導及提供必要協助，以加速完成耐震補強工作。

(二)借鑒日本推動既有建物耐震補強相關經驗

日本於1995年制定《建築物の耐震改修の促進に関する法律》，明定國家、地方公共團體及國民對於推動建築物耐震改修各自應盡之義務，積極推動強化既有建築物耐震安全性之工作；國土交通省應制訂基本方針，各地方政府應依該方針為基準，針對轄區內建築物制訂「耐震診斷及改修促進計畫」，據以執行；該法將建築物分為「重要安全確認計畫記載建築物」、「特定既存耐震不適格建築物」及「一定既存耐震不適格建築物」3類，前兩類(供公眾使用或倒塌將影響避難救災通行)建築物所有人須依規定期限提交耐震診斷報告，如經認定有提升耐震安全必要時，所有人有義務執行耐震改修；無正當理由未依指示執行耐震診斷及改修，所屬行政廳得處以罰鍰並得將該案情予以公告。非屬前兩類之第3類建築物，所有人亦負有實施耐震診斷義務，再視其必要性進行耐震改修，對此政府係基於柔性勸導之立場，從旁給予指導及建議。

此外，該法有條件放寬耐震改修計畫與現行建蔽率、容積率及建築基準法規定不符之限制；為促使區分所有建築物(公寓大廈)耐震改修，明定所有人或其選任管理者得申請耐震改修執行必要性認定，經轄管行政廳認定後，其耐震改修涉及共用部分變更者，以所有人及議決權均過半數通過即得行之，不適用《區分所有法》兩者均須達3/4以上多數決議之規定；建立「合格認證制度」，透過核發認證標章，提升大眾意識，促使所有人加速改善；成立「耐震改修支援中心」，執行提供耐震改修貸款、資訊及媒合相關業者等業務，作為民眾洽辦相關業務之窗口，以上相關經驗值得我國借鑒。

(三)研議制定促進既有建築物耐震補強專法之必要性

據專家表示，我國老舊建築為數眾多，相較於危老屋重建，耐震補強費用僅約重建十分之一，且其工期較短，對居民生活影響程度較低，建議政府應立法推動既有建築物耐震評估及補強工作，重建與耐震補強雙管齊下，加速提升我國建築物之耐震能力。

行政院於96年8月曾研擬「既有建築物耐震評估及補強促進條例草案」，並召開兩次公聽會，惟後續並未完成提案。本(第9屆)則有「改善全國老舊建築物構造安全特別條例草案」、「既有合法建築物耐震評估與補強促進條例草案」等委員提案，刻於委員會待審。建議主管機關允宜綜整前述相關提案、日本與我國近年來推動經驗及社會各界相關意見，盤點中央各部會、地方政府可提供之協助及獎勵措施，研提促進既有建築物耐震補強之專法，俾利相關工作推動。

撰稿人：陳宏明