

## 議題研析

### 一、題目：以日本經驗精進我國災害防救之問題研析

### 二、議題所涉法規

災害防救法

### 三、背景說明

日本在 1995 年阪神大地震後頒布住宅耐震改修促進法，針對既有建築進行評估與改修，並要求新建物的防震係數，也開始防災士的制度和培力<sup>1</sup>。

(一) 我國於 2000 年 7 月 19 日公布施行災害防救法，涵蓋防災、救災應變與復原重建措施。在組織體制方面，我國災害防救體系依災害防救法規定，區分為「中央」、「直轄市、縣(市)」及「鄉(鎮、市)、山地原住民區」三層級；明定各類災害的主管機關，將不同災害救援權責賦予各部會，藉由各主管機關的專業，有效因應不同災害。

(二) 日本在阪神大地震之後，深刻地認知，防災不能只靠政府來推動，在災害來臨時，民眾必先能夠自救，之後才能救人，這樣的「自助、互助、共助」的觀念，也是日本政府所積極推動的<sup>2</sup>。目前我國中央與地方災害防救之執行核心以消防人員為主，國軍、民間志願團及其他人士為輔<sup>3</sup>，如何運用防災士制

<sup>1</sup> 王思涵（日本現場）、李振豪、王志元、尹俞歡（台北現場，從能登半島強震 看台日防災差異，鏡週刊，2023 年 1 月 10 日，網址：[https://today.line.me/tw/v2/article/gzkwvPX?oaid=linetoday\\_tw&oapHash=pvk4n&oapContentOrder=1&utm\\_source=oa&utm\\_medium=TODAY&utm\\_campaign=202401100844&utm\\_term=1](https://today.line.me/tw/v2/article/gzkwvPX?oaid=linetoday_tw&oapHash=pvk4n&oapContentOrder=1&utm_source=oa&utm_medium=TODAY&utm_campaign=202401100844&utm_term=1)，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 18 日。

<sup>2</sup> 李鴻源、陳彥旭、陳文龍、史明原，赴日考察日本災害防救組織與設施，內政部出國報告，2013 年 10 月 2 日，頁 84。

<sup>3</sup> 劉俊宏，淺論中央消防組織變革與展望，公務人員月刊，第 178 期，2011 年 4 月，頁 37。

度，一方面保護自己的生命安全，進而協助他人，亦為我國值得努力的方向。

#### 四、探討研析

##### (一) 參考日本防災士制度，將其配置於地方防災組織中

1995 年阪神地震後，日本一份調查指出，成功脫離災難的民眾，高達 9 成是憑藉自助和社區互助的力量，顯示出社區防災扮演的重要角色，日本也為此開始培育社區裡的防災士<sup>4</sup>。日本的防災士由非營利組織「日本防災士機構」培訓及認證，該機構非由政府的財政支持，而是透過純粹民間自主的想法及民間力量的努力，為提升區域防災能力做出貢獻<sup>5</sup>。

行政院於 2017 年核定「災害防救深耕第 3 期計畫」，並開始建立民間及企業參與災害防救工作機制。同時由內政部建立防災士培訓制度、韌性社區推動及標章制度，逐步提升民間及社區災害防救能量<sup>6</sup>。截至 2023 年 12 月止，國內已有 25,584 位依「防災士培訓及認證管理要點」獲得認證的防災士<sup>7</sup>。以目前人口數為臺灣 4 倍的日本擁有 23.5 萬位防災士，依等比例推算臺灣約需要 6 萬位防災士<sup>8</sup>，顯見我國目前的防災士與實際需求仍有相當大差距。

除了認證的防災士人數尚待努力外，臺灣防災士培訓以民眾自費受訓與政府培訓雙軌方式推動<sup>9</sup>。由於政府經費有限，民眾自費受訓誘因不足，災時動員也很難具有強制力，除了把訓練強度降低，也不

---

<sup>4</sup> 廖禹婷，全台 1.3 萬「防災士」成互助關鍵 專家建議：公共事業、社區管委會、企業應加強部署，環境資訊中心，2022 年 11 月 3 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/235101>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 23 日。

<sup>5</sup> 陳昶憲、陳柏蒼、陳勝義，跨域公私部門推動水土保持及全民防災教育之研究，行政院農業委員會水土保持局（2023 年 8 月 1 日因行政院組織改造，更名為農業部農村發展及水土保持署），研究報告，2019 年 12 月，頁 3-3。

<sup>6</sup> 內政部，強韌臺灣大規模風災震災整備與協作計畫（核定本），2022 年 6 月 10 日，頁 1。

<sup>7</sup> 內政部消防署，防災士培訓，防災士統計，2023 年 12 月，網址：<https://rtp.nfa.gov.tw/dp/statistics>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 23 日。

<sup>8</sup> 同註 4。

<sup>9</sup> 同註 6，頁 140。

強制防災士接受動員<sup>10</sup>。此與日本將其配置於當地防災組織、學校、福利設施和商業機構等場所並持續運用及擴展<sup>11</sup>有所不同。

有關各級政府平時應依權責實施之減災事項，災害防救法第 22 條第 1 項第 9 款明定「災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵」為其減災項目，另依同條第 2 項規定，各級政府應依權責將其列入災害防救計畫。故為強化公私部門的合作，發揮防災士之功能，除推廣與輔導之外，應將已認證的防災士配置於當地防災組織中，以在地化的方式增進防災救災之效能。

## （二）整合各式防災志工，將資源最大化，以發揮綜效

我國災害防救法跟其他國家最大的不同是，不同部會專責不同災害<sup>12</sup>。臺灣目前受限於災害防救法為災因導向，各部會各自為政，要整合各部會之經費及教育訓練實屬困難，在缺乏共識之下，導致各自培養各自的防災志工，例如：農業部農村發展及水土保持署土石流防災專員、經濟部水利署防汛志工、內政部消防署防災士等，甚至可能出現資源重疊、競逐的情形發生<sup>13</sup>。

依災害防救法第 2 條第 3 款之定義「災害防救計畫：指災害防救基本計畫、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫」，災害防救基本計畫係依據災害防救法第 6 條規定，由行政院設中央災害防救會報，其任務之一為決定災害防救之基本方針。另依災害防救法第 17 條規定，災害防救基本計畫由中央災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。

依中央災害防救委員會於 2023 年 12 月訂定之「災害防救基本計畫」（2024 年至 2028 年）第 3 篇災害防救基本計畫優先推動重點，

---

<sup>10</sup> 同註 4。

<sup>11</sup> 蕭云婷，防災士制度有效推動與多元發展之研究，國立臺北科技大學，碩士論文，2021 年 7 月，頁 9。

<sup>12</sup> 同註 1。

<sup>13</sup> 同註 5，頁 6-1。

其中第 10 點「獎勵誘因引導災害防救教育訓練及廣納專業志工」，仍欠缺相關之整合機制，建議於災害防救基本計畫中明確綜整各式防災志工之單位，以發揮綜效。

**撰稿人：吳淑青**