

議題研析

一、題目：美、日災害防救與災後援助之法制簡介

二、議題所涉法規

無

三、背景說明（緣起）

全球天然災害事件頻傳，聯合國減少災害風險辦公室（UN Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR）發布，「2000 至 2019 年人類為災害所付出代價」（The Human Cost of Disasters 2000-2019）報告指出¹，在本世紀的前 20 年，全球共發生 7,348 起重大天然災害，遠多於 1980 至 1999 年間的 4,212 起；且總計有 123 萬人喪命，影響 42 億人，造成約 3 兆美元經濟損失。NBC 新聞報導²美國眾議院國土安全小組委員會主席要求聯邦緊急事件管理總署³（Federal Emergency Management Agency，簡稱 FEMA）說明在颶風海倫發生災難性洪水後，該機關如何提供 1.1 億美元聯邦援助，幫助數千名倖存者措施。讀賣新聞報導⁴《災害受害者生計重建支援法》，現在可提供重建災民的生活措施相關基金補助。謹介紹美、日相關外國法制經驗，俾供參考。

¹ 聯合國網站，Human Cost of Disasters (2000-2019)，2020 年 10 月 12 日，網址：<https://www.cred.be/sites/default/files/CredCrunch61-Humancost.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 14 日。

² NBC NEWS，House GOP chairman demands FEMA accountability for Hurricane Helene after storm claims more than 200 lives，2024 年 10 月 6 日，網址：<https://www.nbcnews.com/news/us-news/house-gop-chairman-demands-fema-accountability-hurricane-helene-rcna174146>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 14 日。

³ 聯邦政府國土安全部（Department of Homeland Security）之聯邦緊急事件管理總署是美國聯邦政府行政部門防災減災機構，總部在華盛頓哥倫比亞特區，負責緩解自然災害的影響。美國聯邦緊急事件管理總署網站，How FEMA Works，2024 年 1 月 23 日，網址：<https://www.fema.gov/about/how-fema-works>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 19 日。

⁴ 讀賣新聞網站，被災者を個別に訪問して住宅再建や就労を支援！高知県の南海トラフ地震計画がすごい，2024 年 11 月 12 日，網址：<https://www.bosai.yomiuri.co.jp/biz/article/14736>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 14 日。

四、問題爭點

《災害防救法》第 35 條⁵規定我國災害應變措施係以地方為第一線，地方政府無法因應災害處理時，則該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助或依地方政府請求，指派協調人員提供支援協助⁶。美國、日本之災害防救體系法律與災後援助相關規定，或可供我國借鏡參酌。

五、探討研析

(一)美國災害防救體系主要法律簡介

1.《史丹福災難救濟及緊急事件援助法》立法目的與法律結構

美國災害防救體系主要法律乃《史丹福災難救濟及緊急事件援助法》(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)⁷ (下稱史丹福法)，該法原為 1974 年所定之災害救濟法，後於 1988 年 11 月修正成為美國災害防救體系之基本法⁸。當災害發生，郡(市)政府無法處理，則由州政府擔負災害緊急應變及救援任務之協調及支援，透過《緊急管理支援協定》(Emergency Management Assistance Compact, EMAC)⁹請求其他州協助救援行動。若災害規模州政府無法負荷，州政府可依據史丹福法向聯邦政府求援。史丹福法第 1 章立法目的是確保聯邦政府向州和地方政府提供持續有序的援助，以減輕災害造成的損失。針對史丹福法相關內容，簡介如下¹⁰：

(1)第 1 章(發現、宣示、定義)：說明聯邦政府協助災害應變及災後復原重建之必要性，以及強調減災之重要。

⁵ 災害防救法第 35 條：「(第 1 項) 鄉(鎮、市)、山地原住民區公所無法因應災害處理時，直轄市、縣政府應主動派員協助，或依鄉(鎮、市)、山地原住民區公所之請求，指派協調人員提供支援協助。(第 2 項) 直轄市、縣(市)政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣(市)政府之請求，指派協調人員提供支援協助。……」

⁶ 張柏仲，山陀兒侵台腳步加快 中央點名「4 縣市」提升應變中心開設層級，中廣新聞網，2024 年 10 月 2 日，網址：<https://life.tw/?app=view&no=2500023>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 8 日。

⁷ 美國國會網站，S.3062 - Disaster Relief Act of 1974，網址：<https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/senate-bill/3062>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 11 日。

⁸ 美國國會網站，H.R.2707 — 100th Congress (1987-1988)，網址：<https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/2707>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 11 日。

⁹ 美國衛生與公眾服務部網站，CDC Support for the Emergency Management Assistance Compact (EMAC)，2018 年 4 月 4 日，網址：<https://emergency.cdc.gov/planning/emac/index.asp>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 11 日。

¹⁰ 內政部消防署委託研究計畫，《中央災害防救業務主管機關調整規劃及災害救助與災後復原重建機制之研究》，2012 年 12 月，頁 59-60。

- (2)第 2 章 (備災與減災): 防災計畫、災害預警、減災、跨部門合作之原則規範。
- (3)第 3 章 (重大災害緊急援助管理及行政作業): 就災害事務之組織調整、行政程序簡化、相關補助與稽核、免責事務、協調徵用等, 進行說明與規範。
- (4)第 4 章 (重大災害援助計畫): 當災害嚴重到一定程度, 超過地方政府與州政府所能因應之狀況, 本章之相關援助內容才得以生效。
- (5)第 5 章 (緊急應變援助計畫): 說明緊急救助申報程序、聯邦緊急救助項目、救助額度等事項。
- (6)第 6 章 (緊急應變整備): 規範其行政相關事宜, 包含權力和職責, 以及一般性行政規定。

2. 災害防救體系有關災後援助事項規定

美國災害防救體系分三層級為聯邦政府、州政府、郡(市)政府。各級政府依權責進行災害防救工作, 由 FEMA, 專職負責推動全國災害管理工作。此外, 美國聯邦政府設置救災基金 (Disaster Relief Fund), 該基金係由 FEMA 協調、管理、撥付與補助, 當天然災害或緊急事故所產生之應變與復原支出超出負荷時, FEMA 即可以聯邦之名義, 使用該經費資助各州、行政區等各級政府¹¹。FEMA 根據史丹福法 408 節、42 U.S.C. §5174¹², 和聯邦條例 (Code of Federal Regulations -CFR) 第 44 條¹³的授權, 可提供相關災後援助¹⁴:

- (1)老年服務: 提供服務給直接受到災害影響的老年人, 以滿足其需要 (如交通運輸、飲食、家庭護理等)。
- (2)農業援助: 美國農業部的農村發展署 (USDA Rural Development) 提供緊急貸款給農民或承租人, 使其在災難期

¹¹ Bruce R. Lindsay " FEMA' s Disaster Relief Fund : Overview and Selected Issues" , May 7, 2014 , P1 。

¹² 美國內政部網站, The Stafford Act Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as Amended, 頁 39, 網址: https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/uploads/Stafford_Act_pdf.pdf, 最後瀏覽日期: 2024 年 11 月 14 日。

¹³ 美國聯邦法規電子網網站, Displaying title 1, up to date as of 11/08/2024. Title 1, 2022 年 12 月 29 日, 網址: <https://www.ecfr.gov/current/title-1>, 最後瀏覽日期: 2024 年 11 月 14 日。

¹⁴ 美國聯邦緊急事件管理總署網站, Applicant's guide to the individuals and households program , FEMA 545, 網址: https://www.fema.gov/txt/assistance/process/help_after_disaster_chinese.txt, 最後瀏覽日期: 2024 年 11 月 14 日。

間得以持續經營和管理牧場或農場。災後另可申請保護計畫補助款，用以清除農作、牧場土地廢棄物，修復水土保持結構和永久性柵欄。

- (3)金融機構的援助：作為聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation-FDIC）、聯邦儲備系統（Federal Reserve System - FRS）、或聯邦住房貸款銀行委員會（Federal Home Loan Bank Board - FHLBB）成員的銀行，可能容許存戶提前解約定期存款，而不受罰。
- (4)商業貸款服務：透過小型企業管理局（SBA）取得的災害貸款，用來修理或更換毀壞或受損的商業設施、庫存、機器或設備。
- (5)緊急援助：因災害造成個人和家庭有此需求，可供給應急食品、衣物、住房和醫療援助。
- (6) 2024 年 3 月 22 日或之後宣布的災難援助¹⁵：緊急需求需求援助、流離失所援助、個人財產援助、交通援助、醫療和牙科援助、喪葬援助、兒童照護援助、雜項物品援助。

(二)日本災害防救體系主要法律簡介

1.《災害對策基本法》立法目的與法律結構

日本災害防救體系主要法律乃《災害對策基本法》（下稱災對法），¹⁶該法為 1961 年制定，為日本災害防救之主要法源。針對災對法簡介如下¹⁷：

- (1)區分防災責任：將災害對策區分為預防、應急、復原等階段，規定中央、地方政府在防災中之責任與義務。
- (2)推動綜合性防災行政：以常態設置之中央防災會議與地方防災會議作為協調、統籌各項防災事宜之組織；於災害時則設置臨時災害對策本部，指揮調度災害應變、善後措施之執行。
- (3)推動計畫性防災行政：規定中央及地方政府應作成防災計畫，並謀求災後復原重建之迅速確實。

¹⁵ 美國聯邦緊急事件管理總署網站，Individuals and Households Program，2024 年 3 月 22 日，網址：<https://www.fema.gov/fact-sheet/individuals-and-households-program>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 14 日。

¹⁶ 日本內閣府網站，災害對策基本法，網址：<https://www.bousai.go.jp/taisaku/kihonhou/index.html>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 11 日。

¹⁷ 內政部消防署委託研究計畫，「大規模災害後災害防救法制之研究」，2010 年 12 月，頁 9-10。

(4)對於重大災害給予財政援助：實施災害對策所需之費用雖以責任者負擔為原則，但針對重大災害發生時，採取特別財政援助等措施予以支援。

(5)因應災害緊急事態：發生顯著異常災害，中央政府得採取發布災害緊急事態等相關措施。

2. 災害防救體系有關災後援助事項規定

災對法之第5章第50條¹⁸，為防止災害蔓延，對下列事項，應實施預防災害發生或在災害發生或可能發生時進行緊急救援等災害應變措施：「一、警報、非難的勸告、指示；二、消防、防洪及其他緊急措施；三、受災者的救助、救助及其他保護相關事項；四、受災兒童、學生之應急教育；五、設施設備緊急恢復事宜；六、廢棄物處理及清潔、防疫等生活環境及公共衛生相關事宜；七、社會秩序的維持；八、緊急交通保障相關事項；九、其他緊急交通保障相關事項」。

為配套災對法規定，日本1998年通過第66號法律《災害受害者生計重建支援法》¹⁹，全文共6章包括第1章總則、第2章災民重建生活支援資金之支給、第3章災民生活重建支援基金、第4章國家補助規定、第5章其他規定、第6章罰則，共計25條條文。其第1條立法目的：「本法規定，從相互扶助的角度，提供都道府縣的基金，為因天然災害而生活受到重大損害的居民提供重建生活支持。」至於何種類的天然災害，本法第2條第1項規定：「天然災害包括暴風雨、豪雨、大雪、洪水、風暴潮、地震、海嘯、火山爆發及其他異常自然現象造成的損害」、第2條第2項並規定受災戶為：「受災家庭指因政令規定的天然災害而遭受損害的家庭」。至於災害受害者支援金額，依據第3條，考量家庭成員之收入級距，分別支給200萬日圓、100萬日圓、50萬日圓不等。

撰稿人：林智勝

¹⁸ 日本內閣府網站，災害對策基本法，2024年4月1日，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/336AC0000000223/>，最後瀏覽日期：2024年11月14日。

¹⁹ E-GOV法令檢索網站，被災者生活再建支援法，2024年6月17日，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/410AC0100000066>，最後瀏覽日期：2024年11月14日。