

新北市政府 106 年度自行研究報告

**新北市防災型都市更新推動策略之探討
——以震災為例**

研究機關：新北市政府都市更新處

研究人員：洪宜萍、張涓婷、易德明、洪雯君

研究期程：106 年 1 月至 106 年 12 月

新北市政府 106 年度自行研究成果摘要表

計畫名稱	新北市防災型都市更新推動策略之探討—以震災為例
期程	106 年 1 月至 106 年 12 月
經費	無
緣起的	一、緣起 新北市為臺灣人口數最多的直轄市，亦是臺灣工商發展重鎮。早年即開始與台北市共同扮演著臺灣經濟發展的重要角色，隨著都市人口的快速成長與時間的遞進早期都市發展的痕跡仍滿佈在新北市各行政區中，例如老舊建築、危殆結構、狹小巷弄、雜亂管線、比鄰棟距、滯礙通道與偏高災害風險等，且伴隨著全球氣候變遷的情境下，更顯得上述生活空間的脆弱性。 新北市政府以「安居城市」為願景，在既有法令及政策的架構下，針對有安全疑慮之建築物，訂定防災型都市更新相關法令，並以技術及資金補助全面支援之方式，於民國 105 年 3 月起陸續鬆綁都市更新、簡易都更、容積移轉等相關法令制度及擴大適用範圍，提供自力都更及整建維護等相關協助。另連結房屋健檢、補強、重建一條龍之服務，提供都市更新推動師定點輔導，並建立產業媒合平台，含括銀行、建築經理公司及營造廠等，提供資金及技術支援。 本文將以新北市防災都更推動經驗及實際操作淡水區沙崙社區及新店區大溪地社區之都市更新案例分享，也一併檢討實務推動所遭遇之課題，期望能有後續精進作為並降低民眾疑慮、人民安居為出發點，並確保更新

	地區之環境品質。 二、研究目的 (一)分析新北市防災型都市更新推動之課題，並提出改善方案與建議。 (二)分析老舊社區現有都市更新推動機制，以降低民眾疑慮、人民安居為研究出發點，使新北市民正視現行居住環境可能遭遇之防災風險與解決對策，觸發民眾主動需求。
方 法 與 過 程	本研究以「文獻回顧」做為研究方法，廣泛蒐集都市更新、災害與防災型都市更新影響因素相關理論及文獻，同時參考中央政府與新北市政府推動防災型都市更新之相關政策，並透過新北市實際操作案例「淡水沙崙社區」、「新店大溪地社區」為研究對象進行，分析新北市推動防災型都市更新之相關政策之實施課題與成效。
研 究 發 現 及 建 議	一、未來持續全面性推動防災型都市更新 臺灣尚屬防災型都市更新草創時期，新北市階段性成果雖普遍獲得民眾肯定，然而為整備全面性之都市防災政策，仍需要仰賴市府不同單位的合作，含括水利、消防、建築管理、城鄉發展等。另未來將持續滾動式檢討以求精進，將都市再發展重新定義，分別針對一般都市更新及防災都市更新政策定義，並提供一套具有政策延續性且可以歸納綜整之法令，以法令帶動土地利用，完成防災型都市更新體系最後拼圖，使新北市境內具急迫性有危險的建物能有一套防災都市更新法令遵循，實踐「安全、安心、安享」之居住環境。 二、持續教育建立居住安全意識 對許多社區而言，是否申辦房屋健檢考量的因素在於健檢結果是否會公開揭露，擔心結果影響不動產價格；另外亦有已進行耐震能力詳細評估或海砂屋鑑定，

	社區仍有部分住戶不願正視建築物安全問題，僅擔心不動產價值，而陷入整合停滯狀態。 為解決社區防災意識低落問題，持續透過都市更新推動師進駐社區協助所有權人持續溝通整合，提升住戶對於居住安全意識，讓建築物儘快辦理重建或補強，才能保障生命財產安全。 三、善用胡蘿蔔及棍子管理哲學 新北市政府雖提供多元補助或協助方案，往往社區在整合或出資問題時就卡關，最終只聞樓梯響，不見人下來。 針對危險建築物（海砂屋、震損及房屋健檢三類案件），目前已有《都市危險及老舊建築物加速重建條例》及刻研擬中之《新北市防災建築再生自治條例(草案)》，以協助都市計畫高風險建築物為主，藉由鼓勵加速改善之作法，給予容積獎勵、鬆綁相關法令限制、補貼或減免稅捐等胡蘿蔔獎勵，必要時透過建管法規給予相關罰則或拆除等棍子約束，協助市民早日遠離危險家園。
備註	

目錄

第一章	緒論.....	1-1
第一節	研究動機.....	1-1
第二節	研究目的.....	1-2
第三節	研究範圍與對象.....	1-2
第四節	研究方法與流程.....	1-3
第二章	文獻與案例回顧.....	2-1
第一節	都市更新.....	2-1
第二節	都市災害與防災.....	2-7
第三節	防災型都市更新.....	2-11
第四節	國內外防災型都市更新案例之探討.....	2-15
第三章	新北市防災型都市更新推動分析.....	3-1
第一節	新北市震災風險概況.....	3-1
第二節	新北市防災型都市更新整體推動願景與架構.....	3-6
第三節	新北市防災型都市更新行動方案.....	3-10
第四節	新北市防災型都市更新案例探討.....	3-24
第四章	結論與建議.....	4-1
	參考文獻.....	5-1

第一章 緒論

第一節 研究動機

新北市為臺灣人口數最多的直轄市，亦是臺灣工商發展重鎮。早年即開始與台北市共同扮演著臺灣經濟發展的重要角色，隨著都市人口的快速成長與時間的遞進，雖然目前新北市充滿許多新穎都市建設，然早期都市發展的痕跡仍滿佈在新北市各行政區中，例如老舊建築、危殆結構、狹小巷弄、雜亂管線、比鄰棟距、滯礙通道與偏高災害風險等，且伴隨著全球氣候變遷的情境下，更顯得上述生活空間的脆弱性。

民國105年2月6日南台大地震，臺南維冠金龍大樓因地震倒塌，115人罹難、96人受傷，土壤液化與房屋健檢等議題紛紛出現，居住安全成為全國民眾關注重點。

鑑於前述都市環境與地震災害問題，新北市要如何因應氣候變遷問題、改善老舊都市環境與增加居住安全已然成為當下最重要的課題。為此，新北市政府延續內政部「防災型都市更新」政策，自民國105年起全力推動防災型都市更新，並於民國106年辦理《新北市安居城市都市更新策略計畫案》，在「安全、安心、安享」三願景下，以都市災害潛勢調控為安居的基本條件，融入地區紋理、社會需求、民眾期待與共享空間等概念，打造新北市成為安居城市。

為使全市防災願景規劃得以落實，新北市進一步針對各項關鍵影響災害提出應對策略與建議，依據不同災害所應對之環境空間、巷弄連通、建築本體、設施配置等可能面向，提出通則性依循原則與因應策略。另亦透過都市計畫與都市更新法令制度的檢討，同時針對民眾自力更新最欠缺的技術及資金協助部分，訂定全方位協助與輔導措施，政策跨足宣傳、推廣、法令、執行等各層面，期望透過協助住戶整合、

多元重建途徑與經費補助等方案，推動都市更新事業進行，改善都市環境與景觀，同時並增加都市更新的社會信任程度。

本研究以都市防災、防災型都市更新相關文獻為基礎，回顧國內外、中央及新北市防災型都市更新政策策略或案例，並以新北市推動防災型都市更新之淡水區沙崙社區與新店區大溪地社區為實際案例，分析辦理成效與遭遇課題，期望能有後續精進作為並降低民眾疑慮、人民安居為出發點，並確保更新地區之環境品質。

第二節 研究目的

本文透過分析新北市現有都市更新案例，希望達到以下目的：

- 壹、分析新北市防災型都市更新推動之課題，並提供改善方案與建議。
- 貳、分析老舊社區現有都市更新推動機制，以降低民眾疑慮、人民安居為研究出發點，使新北市民正視現行居住環境可能遭遇之防災風險與解決對策，觸發民眾主動需求。

第三節 研究範圍與對象

壹、研究範圍

以新北市全區為研究範圍，實際案例分析則以新北市辦理防災都市更新社區之 2 個示範社區(淡水沙崙社區、新店大溪地社區)為本研究案例研究範圍。

貳、研究對象

以新北市辦理防災型都市更新社區案例(淡水沙崙社區、新店大溪地社區)為本研究分析對象。

第四節 研究方法與流程

壹、研究方法

本研究以「文獻回顧」做為研究方法，廣泛蒐集都市更新、災害與防災型都市更新影響因素相關理論及文獻，同時參考中央政府與新北市政府推動防災型都市更新之相關政策，並透過新北市實際操作案例「淡水沙崙社區」、「新店大溪地社區」為研究對象進行，分析新北市推動防災型都市更新之相關政策之實施課題與成效。

一、都市更新

以臺灣都市更新政策沿革開始，針對都市更新之基本定義概念與意涵進行探討，並探討影響進行都市更新事業的影響因子，做為本研究後續探討防災型都市更新推動課題之參考。

二、都市災害與防災

探討都市災害的法規定義、種類和構成因素，並瞭解在都市災害之下的都市防災實施要領和各階段目標。

三、防災型都市更新

探究「防災型都市更新」一詞源起，透過相關法規與文獻瞭解其基本意涵進行討論，並瞭解防災型都市更新與一般都市更新之差異。

四、國內外防災型都市更新案例

整理臺北市、臺中市、高雄市、臺南市與日本東京府的防災型都市更新推動策略，做為未來新北市推動防災型都市更新的參考。

壹、研究流程

本研究研究流程如圖 1-1 所示：

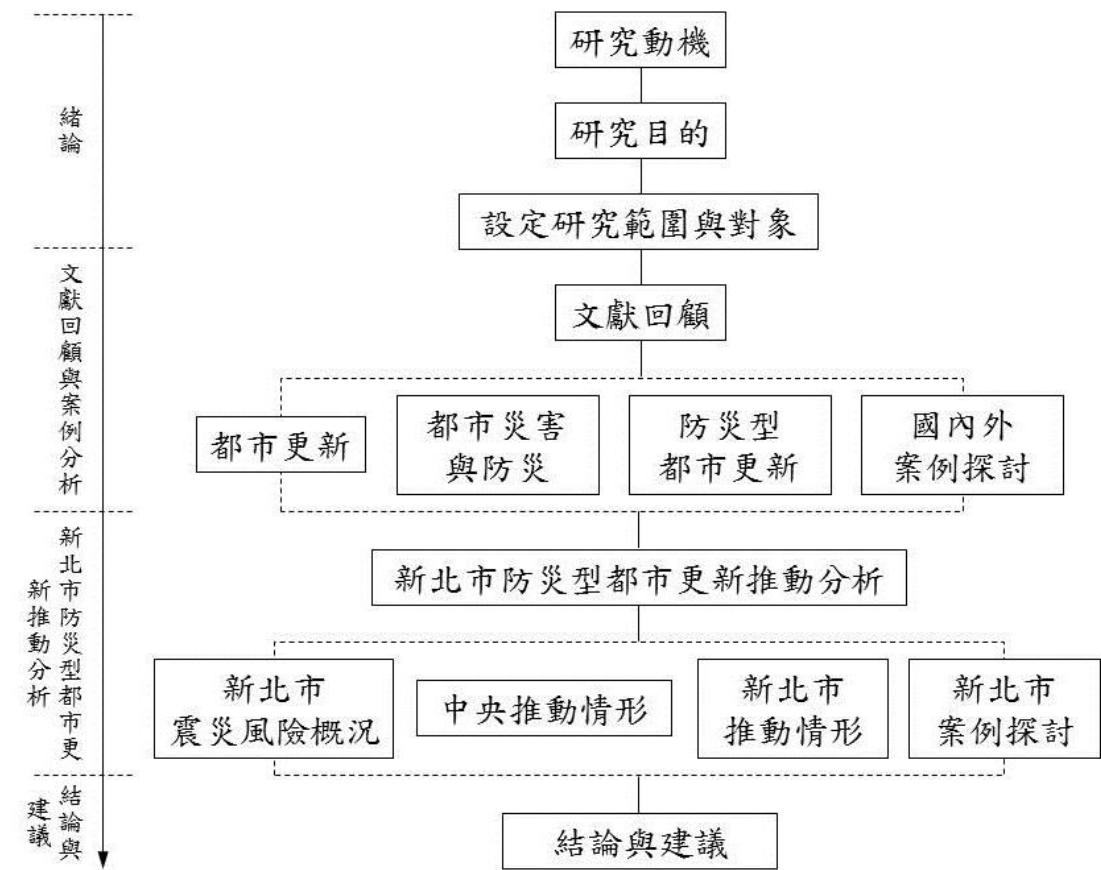


圖 1-1 本研究研究流程

第二章 文獻與案例回顧

第一節 都市更新

壹、緣起

民國 87 年臺灣《都市更新條例》公布，透過都市更新手段改善都市環境與狹窄街道、翻修老舊建築，提升居住環境安全與生活品質。陳明龍(2016)整理臺灣都市更新政策沿革：

表 2-1 臺灣都市更新政策沿革

政策項目	時間	重要說明
《都市更新條例》 立法	民國 86 年 民國 88 年	1. 《都市計畫法》增列第六章「舊市區更新」。 2. 政府採「徵收」、「區段徵收」與「協議合建」方式，但成效不彰。 3. 民國 87 年《都市更新條例》公布實施。
921 災後重建	民國 88 年 民國 92 年	民國 88 年發生 921 大地震，芮氏規模達 7.3 級，造成中部以北地區災情慘重，房屋倒塌，《都市更新條例》成功協助受災戶重建家園。
都市更新事業成長	民國 90 年 民國 106 年	1. 內政部推動《民國 94-97 年度都市更新示範計畫》及《加速推動都市更新方案》。 2. 國發基金編列預算辦理都市更新地區周邊公共工程與低利貸款給實施者。 3. 民國 98 年《愛臺 12 建設—都市更新推動計畫》針對台灣 5 大城市 6 個重點地區進行國家及更新計畫，且輔導民間及主導推動實施地域行都市再生計畫。 4. 內政部推動《都市更新產業行動計畫(100-103 年)》，將「都市更新」列為十大重點服務業發展項目。 5. 因應氣候變遷及地震災害，內政部於《都市更新發展計畫(104-107 年)》推動防災型都市更新。

資料來源：陳明龍(2016)、本研究彙整

貳、定義與概念

「都市更新」一詞原自國外，其與 Renewal(更新)、Redevelopment(再發展)、Reuse(再利用)、Remodel(整建)、Regeneration(再生)等詞皆可稱為都市更新(都市更新魔法書，2002)。

Hall & Hickman(2002)認為都市更新為針對都市發展至窳陋、衰敗地區，進行複雜產權整合與分配不同群體開發利益及環境再造之政策工具，是土地開發與整合事業的改造過程，也是都市永續發展與都市競爭力提昇的重要手段；黃健二(1984)認為都市更新是基於都市整體利益考量，由公私部門共同努力並採取實質與非實質手段，達到都市機能重整與生活環境改善之整體性目標。錢學陶(1995)提出都市成長歷經生長階段、發生階段、尖峰階段，透過都市更新因應都市發展與變更，使都市永續發展，並避免至衰退與沒落階段。

周楷峻(2010)將都市更新的定義分為狹義與廣義：

- 一、狹義：實質環境的改善或配合都市整體發展計畫來做為都市機能的調整等實質性意義。
- 二、廣義：不僅解決更新地區住民的實質問題，也同時解決更新地區住民的非實質社會性、經濟性等問題，例如居民安置、就業輔導等。

法規層面上，臺灣為促進為都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，特制定《都市更新條例》。該條例定義「都市更新」為在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施等處理方式，說明如下：

- 一、重建：拆除更新地區內原有建築物，重新建築，住戶安置，

改進區內公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度。

二、整建：改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。

三、維護：加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施、以保持其良好狀況。

魏婷婷(2010)認為目前政府部門在推動上，偏重以重建方式為主，整建、維護之更新推動仍處於緩步發展階段。

于明誠(1999)提出都市更新目的包含實質性、經濟性、社會性與政治性等四種，且此四種目的並非個自獨立，而是彼此有所影響與關聯：

表 2-2 都市更新目的

目的	說明
實質性	消除窳陋地區、改善生活環境、合宜的住宅供應、擴充公共設施與更新都市機能。
經濟性	減緩貧窮、振興都市活力、改善政府財政結構、創造就業機會、增加公共投資效率。
社會性	消除貧窮導致的社會問題、提供就業機會、改善生活品質。
政治性	政府施政象徵、促進民眾參與意願。

資料來源：于明誠(1999)

參、影響因素

陳明龍(2016)綜整都市更新影響層面，並以民眾、建商、政府與環境共四項層面進行探討：

表 2-3 都市更新影響因素

影響因素層面	說明
民眾需求因素	都市更新涉及眾多權利關係人，在辦理都市更新事業過程中，這些權利關係人(例如居民、建商、計畫從業人員、政府官員...等)都會抱持不同看法，因此在土地整合及利益分配的過程中，如何取得民眾信任、增加參與意願與如何達成共贏局面成為最大課題。研究指出都市更新整體信任程度對於參與更新意願有正面直接影響，而更新認知、社會網路與實施者信賴，對於都市更新信任程度亦有直接影響關係。
實施者成本因素	鄒雪娥(2011)與黃裕鈞等二人(2010)透過實務分析探討都市更新現況與趨勢，發現都市更新過程中所面臨問題包含：相關法規的配合、審議機制與獎勵補助機制之健全、對原住戶的拆遷安置措施完善與否、建築商與地主難以凝聚共識、權利分配與坪數分配之共識等。高伊葦(2014)認為都市更新實施後造成更新事業範圍地區房價上漲，且更新事業範圍愈大，影響房價上漲的效果更顯著，此也是造成實施者投資與否的決定因素之一。
容積獎勵因素	都市更新的目的是在於提高環境品質，但其容積獎勵可能影響實施者參與意願。由於政府人力、財力上之限制，都市更新計畫案政府提出容積獎勵以增加實施者投資更新事業之意願，其目的在於增加實施者投資更新事業利潤的同時，促使都市更新提早進行及縮短更新時程(廖杏瑜，2009；吳秉蓁，1999)。
環境影響因素	鄰避(NIMBY, Not In My Back Yard)公共設施對地方產生鄰避效應，進而使地方居民對於推動都市更新應面對，例如配合公辦都更推動的公共住宅，民眾因擔心其帶來負面化效果而反對興建，進而使都市更新事業延遲進行。

資料來源：陳明龍(2016)

經濟學家 Coase 指出交易行為必存在交易成本。都市更新也是一種權利分配的交易行為，楊茶系(2000)整理了都市更新事業實施者和更新地主分別於更新事業階段與權利變換階段所面臨的交易成本：

一、事業計畫階段交易成本

實施者和地主需耗費決策成本與協商成本判斷是否要投入參與都市更新，例如為達都市更新事業基本人數和面積門檻，須進行土地整合協商、障礙物補償、舉辦公開展覽與公聽會等。

二、權利變換階段交易成本

實施者和地主需耗費協商成本與決策成本，進行查估障礙物補償、評估權利人的權利價值、違章建築解決方案等工作。

表 2-4 都市更新實施者交易成本

影響因素層面	交易成本種類	交易成本產生原因
事業計畫階段	決策成本	決策是否參與都更新事業
	協商成本、搜尋成本	與地主進行最小面積門檻的協商
	協商成本	障礙物的補償協議
	資訊成本	告知公聽會及公开展覽時間地點
	協商成本	與政府進行容積獎勵額度之協商
權利變換階段	協商成本、評估成本	參與分配意願及位置分配調查
	協商成本	障礙物補償協議
	協商成本	與權利變換關係人協議權利價值
	資訊成本	告知公开展覽內容
	評估成本	建築物殘餘價值查定
	協商成本	舊違章處理方案之協議

資料來源：楊茶系(2000)

表 2-5 都市更新地主交易成本

影響因素層面	交易成本種類	交易成本產生原因
事業計畫階段	協商成本	與實施者進行參與與否之協議
	決策成本	對事業計畫內容肯定與否之意見表達及決策
權利變換階段	協商成本	參與分配意願及位置分配調查
	決策成本	與實施者協易障礙物之補償
	決策成本	表達對公開展覽之意見
	協商成本	與實施者協商殘餘價值查定
	協商成本	違章建築戶與實施者協調處理方案

資料來源：楊茶系(2000)

第二節 都市災害與防災

壹、都市災害

「災害」指對人類和人類賴以生存的環境造成破壞性影響的事物總稱，國際上共通的災害定義為「危害發生的影響，嚴重破壞社會運作，造成大規模的人命、物質和環境損失，並超出受影響的社會僅憑自己的資源就能應付的能力」。災害構成要件包含危害的發生、造成人命、財產或資源上的損失(Mileti, 1999)。

依據臺灣《災害防救法》第2條定義「災害」為下列：

- 一、風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。
- 二、火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害等災害。

葉光毅(2003)認為一般自然災害(例如地震、颱風、山崩、洪水及海嘯等)如發生在都市地區，其對都市設施與經濟造成之影響較農村地區大。又前述一般自然災害容易因人為因素、都市結構使其受災的內容變質，對都市造成次發性災害或複合性災害，例如地震引發爆炸事故及火災，使原本災害現象產生變質，受災規模擴大，這就是都市特有的災害現象，也稱為「都市災害」。

表 2-6 都市災害種類

都市災害種類	說明
地震災害	構造物、維生設施設備損害、同時多處發生火災、海嘯及二次災害。
火災	建築物火災、連續蔓延火災及活動密集地區火災。
暴風雨引起之災害	建築物損壞、洪水氾濫、堤內浸水及颱風引起之高潮。
危險物災害	儲存之危險物漏出或引起爆炸及工廠生產引起之爆炸。
其他災害	大雪、火山爆發之災害及山崩地滑。

資料來源：葉光毅(2003)、財團法人成大研究發展基金會(2013)

如以都市構成因子的角度來探導都市災害的形成，都市災害的構成要素可分為「自然要素」、「物的要素」、「人的要素」3種（行政院經建會都市及住宅發展處，1989）：

表 2-7 都市災害構成要素

構成要素	說明
自然要素	人口往都市集中產生居住問題，都市周圍土地使用型態轉變，山坡地、崖地逐漸被開發，地下水系統改變，豪雨時易發生災害。又都市化產生工業用水、地下水超抽與地層下陷等問題。
物的要素	都市地區高密度使用，缺少避難空間與通道，且建築物本體裝修材質部分為易燃物，災難發生時易造成嚴重影響；都市邊緣住宅區開發而無法有效做為避難帶。
人的要素	都市居民缺乏地方認同意識，對於救災或防災的訓練也不足，災難發生時無法有效互相支援與救助。

資料來源：行政院經建會都市及住宅發展處(1989)

貳、都市防災

因都市災害對於都市影響深廣，蕭江碧、黃定國(1995)綜整「都市防災」之定義，將其依狹義與廣義進行區分：

一、狹義：指都市計畫區內之有關都市空間、都市設施、公用設

備及建築物等，對於風水災害、震災、火災、危險物等災害之一切災害之預防減輕、整備、災害搶救及重建之工作。

二、廣義：指都市防災之層面應擴及國土保存，總體防災規劃應包含都市行政、河川行政（河川整備、砂防、山坡地崩塌、海岸等災害防治及復舊）與道路行政（各種層級道路規劃、道路設施及房震災之整備）。

周楷峻(2010)指出臺灣天災頻繁，為落實都市防災與保障民眾居住安全，臺灣都市應透過循序進進推動都市防災建設的策略，發展成為「防災型都市」。民國 89 年實施的《災害防救法》將「都市防災規劃」作為災害預防的重要工作項目，要求都市計畫規劃時納入防災考量，並提出四項實施要領：

- 一、加強避難場所、設施、路線之規劃設計
- 二、推動老舊建築物及木造建築物密集地區之都市改建
- 三、配置及闢建火災延燒防止地帶(綠帶、寬闊道路)
- 四、配合道路整建確保消防救災路線通暢

李威儀、何明錦(2000)將都市防災計畫分為短、中、長期共三階段：

一、短期目標：訂定緊急應變計畫

針對都市現有之空間資源進行規劃，架構都市避難圈，配合避難空間、防災據點、防救災交通動線系統等的指定，形成都市整體防災避難網絡。

二、中期目標：充實防災設施，健全防災體系

將架構完成之都市避難圈進行相關設施之整備，強化抗震安

全性。此階段重於落實防災設施的建設，並以充實防災避難空間系統為目標。

三、長期目標：建構安全的防災都市

以主要計畫與防災細部計畫為目標，建立完整之防災生活圈系統，即使部份地區受到地震災害的破壞，都市機能仍能維持正常運作，達到防災型都市總目標。

連翊毅(2015)彙整都市防災概念，將辦理都市更新事業時，具都市防災概念之都市更新地區劃定評估項目進行分類：

表 2-8 具都市防災概念之都市更新地區劃定評估項目分類

分類	評估項目
自然環境	山坡地地區、斷層帶兩側地區、崩塌地潛勢區、土石流潛勢地區、地質災害敏感地、地層下陷潛勢區、海岸侵蝕地區、淹水潛勢區、海岸防護區。
人造環境	建物使用年限、建物結構耐震、建築物結構防火及樓層、建築物間距、巷道寬度、違章違建、其他非建築物構造之人造環境問題(廣告招牌、鐵窗、騎樓、消防栓、防火巷占用)。
地區環境	道路開闢完成度、道路狀況、土地使用現況、土地使用強度、土地分割過細、公共設施。
人口密度	

資料來源：連翊毅(2015)彙整

第三節 防災型都市更新

壹、源起

都市更新可增進都市發展，然過去的都市更新缺乏都市防災系統。防火方面，過去老舊市區並無整體規劃、非防火建築構造、街道狹小阻礙逃生；地震方面，早期建築，耐震係數不足、缺乏供地震疏散之較大廣場。水災方面，排水系統未充分考量使用年限，排水能力不足（蔡勳雄等四人，2001）。

民國102年時任內政部部長李鴻源為因應都市防災之需要，推出「防災型都市更新」(Disaster Preventive Type Urban Redevelopment)議題，其認為「防災型都更不能像一般都更案，一拖十年都還搞不定」，防災型都市更新有一定之急迫與居住安全重要性，故內政部開始密集推動防災型都市更新相關政策，將地震斷層帶、土壤液化潛能區、水災、土石流等災害潛勢及生態敏感地區，優先納入防災型都市更新範圍。民國105年2月6日的南台大地震，芮氏規模達6.6，是921大地震後最嚴重之地震，南台灣災情慘重，其中以臺南維冠大樓倒塌最為嚴重。都市環境缺乏防災系統問題、建築物結構安全問題與都會區大規模地震災害之嚴重性受到各界的重視，防災型都市更新的推動更刻不容緩。

貳、定義與概念

目前臺灣相關法令並無明確定義「防災型都市更新」一詞，然其為由《都市更新條例》第6條、第7條與第9條之概念所延伸出來。

《都市更新條例》第6條指出，有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：

一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。

二、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。

三、建築物未符合都市應有之機能。

四、建築物未能與重大建設配合。

五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。

六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。

《都市更新條例》第7條指出有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區；並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：

一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。

二、為避免重大災害之發生。

三、為配合中央或地方之重大建設

《都市更新條例》第9條則指出「經劃定應實施更新之地區，除本條例另有規定外、直轄市、縣(市)主管機關得自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構、同意其他機關(構)為實施者，實施都市更新事業」。

由前述可得知，為避免重大災害發生，應於有安全疑慮之地區迅行劃定更新地區並辦理都市更新事業，此即為「防災型都市更新」的法源依據，故防災型都市更新並非一個執行手段，而是為一個因應氣候變遷而衍生出來的概念。

台灣省土木技師公會技師報認為「防災型都市更新」透過更

新重建手法，提高建築耐震度，並藉由更新的建築退縮空間以提升消防救災效率及改善城市景觀；吳杰穎(2014)則認為「防災型都市更新」是一個開放名詞，任何重建型的都市更新均可被稱為「防災型都市更新」，因更新重建後的新建築不論耐震程度或防火效果，均較更新前老舊建物來佳。

防災型都市更新應考慮全災害(all-hazards)，特別是近幾年愈趨嚴重的水患問題，否則防災型都市更新可能更不防災(吳杰穎，2014)；台灣省土木技師公會於技師報認為防災型都更即為「居住安全與城市妝點」的營造，防災型都更應由公部門做起，藉由提高法定容積或容積獎勵等措施促進民間參與意願，同時實踐居住正義。

參、防災型都市更新與一般都市更新之差異

防災型都市更新有別於一般都市更新，其以災難防治做出發點，為避免災害發生造成民眾生命與財產損失，故提前透過防災型都市更新改善生活環境。

過去都市更新多為單點式更新，而防災型都市更新則為區域概念，其處理方式為異地重建、選定中繼站再遷回與原地重建增強耐震結構三種方式。而中繼住宅與異地重建之土地則以公有土地為主，透過比一般都市更新容積獎勵值提高方式加強其誘因(連翊毅，2015)。

表 2-9 防災型都市更新與一般都市更新之差異

類別	一般都市更新	防災型都市更新
範圍	單點式	區域
性質	老舊住宅社區拆建。	地質災害敏感區、斷層帶、巷道窳陋、建物老舊地區。
內容概述	劃定都市更新單元，經事業概要、事業計畫、權利變換步驟後實施。	針對老舊住宅，內政部提出防災的都市更新形式，包含拆除重建與整修補強。
適用對象	1. 街廓內面積在2000平方公尺以上，且街廓內鄰接兩條以上計畫道路。 2. 面積大於該街廓的1/4，且在1000平方公尺以上。	1. 拆除重建：設定都市更新範圍以500戶左右為基本規模。 2. 整修補強：以中低災害區住宅為主。
辦理方式	重建、整建和維護	異地重建、中繼站遷入再移回、原地改善建物安全
容積獎勵	依據各縣市都市更新自治條例之相關規定與公式。	高於一般都市更新。
效益	改造都市景觀、提升生活品質與住宅安全、提高房地產價值。	
優點	都市更新面積大，街廓完整。	劃定範圍的民眾需配合都市新，可加速推行。

資料來源：連翹毅(2015)彙整

第四節 國內外防災型都市更新案例分析

壹、中央防災型都市更新推動

行政院自民國 95 年核定加速推動都市更新方案，確立政府主導都市更新的政策方向。《愛台 12 建設》將都市更新列為重大建設項目，行政院陸續核定《都市更新推動計畫(98-101 年)》、《都市更新產業行動計畫(100-103 年)》、《都市更新發展計畫(104-107 年)》及，透過政府主導都市更新案件的推動及民間都市更新案件的輔導及補助，期提高全民對於都更的重視，加速推動都市更新。

行政院自民國 102 年召開研商「防災型都市更新之推動構想及策略」工作會議，正式開始推動防災型都市更新，以五直轄市區域內評估至少一地震災害潛勢地區劃為優先推動地區，並依其執行成果適時檢討調整後再予以推廣。後續並於 105 年核定《安家固園計畫(105-110 年)》及 106 年《都市危險及老舊建築物加速重建條例》，辦理私有建築物耐震能力評估補強措施及土壤液化防治改善措施，另全面推動全台各縣市危老及老舊房屋加速重建。本研究彙整上述中央政策，將相關推動具體措施整理如下：

一、防災型都市更新示範案例

內政部事項修訂都市更新建築容積獎勵辦法、建立國有土地提供資訊平台；地方政府推動更新地區及遷建基地選址、研提執行開發計畫、財務可行性評估、更新地區委託建築土木或結構技師公會辦理建物耐震安全性能評估。

二、老舊建物提高耐震強度改善

內政部研訂老舊建築物提高耐震強度補助須知、民眾委託建

築土木或結構技師公會辦理建物耐震安全性能檢測。

三、中央協助地方政府籌組專責機構推動。

民國 104 年，行政院在《都市更新發展計畫(104-107 年)》中，將防災型都市更新列為重點項目，積極因應防災議題進行規劃，擬定對於災害事前預防之都市更新規劃，並加強防災需求以及強化老舊建物之耐震結構，以落實防災規劃之成效。

四、安家固園計畫：

在實際執行層面上，內政部提出「老舊建築物耐震評估補強重要推動措施」並搭配地方政府工務、建築管理單位協助推動，又稱「安家固園計畫」，辦理老舊建築物耐震評估補強重要推動措施如下：

- (一)私有老舊住宅主要針對 88 年 12 月 31 日前取得建照之私有老舊住宅補助辦理耐震能力初步評估，申請初步評估採全額補助，未滿 3,000 平方公尺為 6,000 元、3,000 平方公尺以上為 8,000 元。
- (二)私有老舊公寓大廈如經初步評估結果顯示安全有疑慮者，得申請進一步詳細評估之補助，每件補助評估總費用的 45%，且以 60 萬元為上限。
- (三)住宅經耐震詳細評估後，如結構須補強者，政府將輔導進行都市更新整建維護程序，須拆除重建者，則輔導進行拆除重建程序。
- (四)為確保私有供公眾使用建築物(如學校、醫院、旅館、社福機構、電影院、百貨公司、運動休閒場所等)的安全性，應積極辦理建築法規的修正，強制其辦理耐震評估及補強。

五、房屋健檢

新北市工務局委託五大技師公會，受理民眾主動申請後安排時間至現場勘查，並提供初步諮詢，勘查後即可現場拿到「新北市既有建築物健檢勘查紀錄表」，記錄表上詳細記載技師的健檢意見，並針對初勘結果給予受檢建築物「尚無立即危險疑慮」、「建議委請專業技師公會辦理結構安全評估作業」、「建議應立即辦理結構修復補強改善作業」等 3 種建議。其中第 3 種「建議應立即辦理結構修復補強改善作業」建築物現況較具有立即安全疑慮（以下簡稱三類案件），因此新北市政府都市更新處特推出「房屋健檢、補強、重建一條龍服務」服務三類案件，由都市更新推動師協助住戶辦理評估及申辦政府協助事項。建築物健檢勘查事項說明如下：

- (一)主要構造部分：建築物周邊是否發生地裂、柱身或牆有無顯著裂縫或破壞、建築物目視明顯傾斜及結構系統優劣判視等。
- (二)設備及非結構等項目部分：包括外牆石材(磁磚、石材)脫落、外牆附掛物(廣告、冷氣等)掉落疑慮、欄杆或屋頂女兒牆震後有傾斜現象、圍牆震後傾斜或有明顯裂縫、屋頂水塔、空調冷卻塔有位移、傾斜或傾倒現象等。

五、都市危險及老舊建築物加速重建條例

依內政部不動產資訊平臺統計，全國 30 年以上建築約 384 萬戶、約 8 萬 6,000 棟，依公有建築物耐震評估經驗推估，其中未能符合耐震標準者約有 3 萬 4,000 棟，部分危險及老舊建築物之建築立面、公共管線老舊，加蓋違建嚴重，多數位於狹窄巷弄中，且消防設施不完備，耐震設計與現行規範有所差距，環境品質不佳等問題亟待解決。由於我國為地震發生高危險地區，如發

生高強度地震災害，將對民眾生命、財產及安全影響甚鉅。又我國已步入高齡少子女化社會，目前 60 歲以上高齡者已近人口結構之 13%，五層樓以下老舊建築多無設置昇降設備，對於無障礙居住環境之需求增加。另因危險及老舊建築物因原建築容積大於法定容積、重建後因建蔽率規定致一樓使用面積減少、居民自主及經濟弱勢地區重建經費籌措困難及缺乏主管機關介入提供諮詢與協助之機制等原因，致危險及老舊建築物推動重建不易，缺乏政策誘因，故訂定本條例，主要推動內容摘要如下：

- (一)加速重建程序：由新建建築物之起造人擬具重建計畫申請獲准後，續依建築法令規定申請建築執照，免經都市更新委員會審議。
- (二)容積獎勵：給予適度之建築容積獎勵，包含及獎勵後之建築容積上限。
- (三)稅捐減免：由直轄市、縣（市）主管機關視地區發展趨勢及財政狀況同意者，提供重建期間土地無法使用地價稅免徵、重建後地價稅及房屋稅減半徵收 2 年及延長房屋稅減半 10 年。
- (四)建蔽率及高度放寬：為避免實務上一樓使用面積減少執行時整合之阻力，由直轄市、縣（市）主管機關地定建蔽率及高度放寬，但以住宅區為限。

貳、臺北市防災型都市更新規劃

臺北地區從過去都市發展經驗分析發現，最主要的都市災害形態主要有三種，第一種為豪雨或颱風導致的「水患」，主要發生在沿河岸周圍及海口低窪之地區；第二種為「土石流」，主要發生在都市邊緣的山坡地；第三種為影響程度最高的「地震」，主要發生在斷層帶上，影響遍及整個臺北地區。

為因應上述三種臺北地區都市災害，臺北市已進行部分的災害治理。水患透過防洪整治、河川改道與河堤建設降低危害；土石流透過山坡地土地使用及建築管制、坡地水土保持作業等方式加強山坡地管制。然地震屬突發性不可預測之災害，且牽涉面廣泛，臺北地區過去百年未有強震發生，大量老舊建築物原有之規劃設計已不符合現代化耐震要求，但至今仍尚未進行更新，如未來臺北地區發生大型地震，恐帶來極端重大災害。

行政院營建署自民國 102 年召開研商「防災型都市更新之推動構想及策略」工作會議，正式開始推動防災型都市更新。爰此，臺北市於民國 103 年中央防災型都市更新政策，進行《臺北市推動防災型都市更新先期規劃》，將臺北市高致災區以「異地遷建」為主要構想發展防災型都市更新，其步驟依序包含疊圖分析、擬定都市更新計畫、變更都市計畫與辦理都市更新事業，說明詳細如下：

一、選定防災型都市更新地區：透過疊圖分析將「災害敏感區位」與「都市計畫土地使用分區」圖層套疊，其中重疊部分圈定為「應進行防災型都市更新地區」，同時調查周圍地區是否有可配合都市更新之公有閒置土地。

二、擬定都市更新計畫：以前項步驟所劃定之「應進行防災型都

市更新地區」為都市更新事業範圍，考量相關土地所有權人意願與能力，進行社會脆弱度與經濟脆弱度分析，以先建後拆為原則，指定公有閒置土地為遷建住宅基地，並盡量由公部門主導都市更新事業的進行。

三、變更都市計畫：配合都市更新計畫進行都市計畫變更，調整土地使用配置，將災害風險較高之住宅地區調整為公共設施用地，同時進行容積調派作業。

四、都市更新事業：以先建後拆為原則，於公有閒置土地興建遷建住宅，並與周鄰建成住宅社區進行整體規劃，提升地區基礎建設品質，強化建築物的耐震等級。

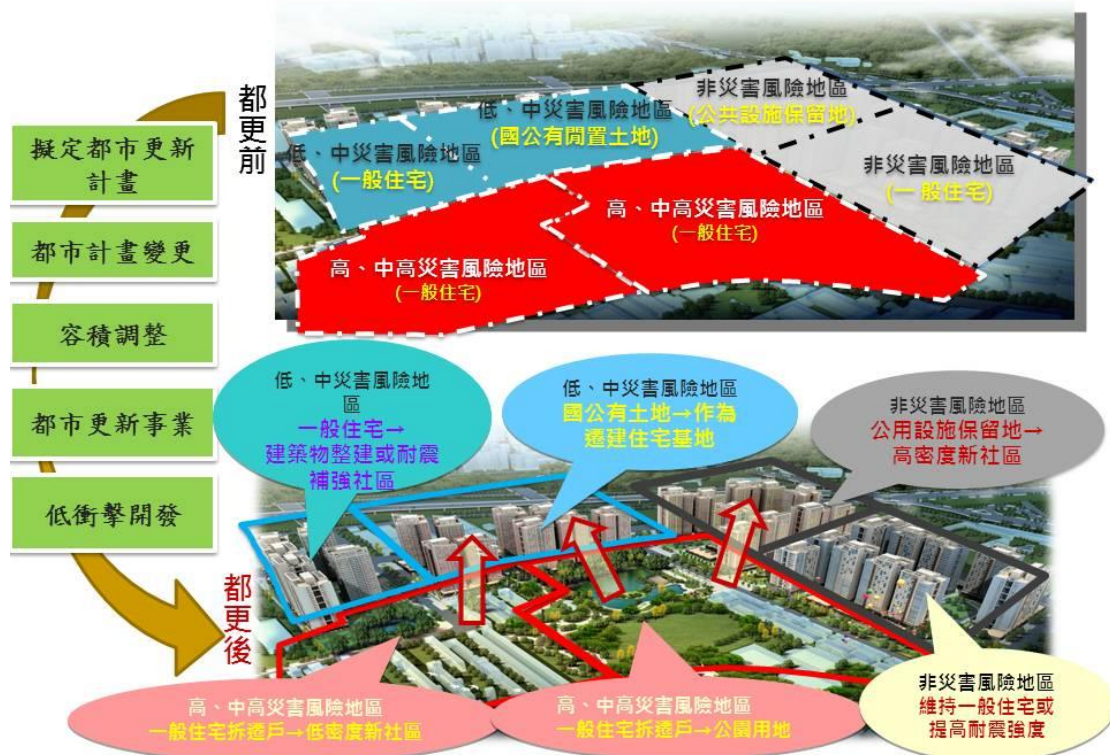


圖 2-1 臺北市防災型都市更新異地遷建構想示意圖

資料來源：臺北市都市發展局

參、臺中市防災型都市更新整體推動

民國 103 年臺中市配合中央防災型都市更新政策，辦理《臺中市防災型都市更新整體推動計畫案》，結合新的災害潛勢分析技術及觀念宣導，建構防災型都市更新推動模式。

該計畫指出臺中部分地區都市計畫道路未開闢且無相關排水設施，造成淹水情形發生。另臺中境內亦有坡地災害，包含向源侵蝕、崩積或土石流堆積、指溝侵蝕、淺層或滑動崩塌、潛在或確認順向坡、落石崩塌等地質災害，因此臺中市結合「政策帶動」、「防災型都市更新」與「都市願景」三層面，達到都市再生及優化之目標，詳細順序及策略如下：

- 一、災害潛勢分析：透過數據資料分析，指認災害高潛勢地區，並分析災害潛勢程度和災害發生時的都市災損規模。
- 二、高潛勢地區試點地區初評：結合災害高潛勢地區、地質環境敏感地區、土壤液化潛勢地區與臺中重大建設與都市願景規劃，分期分區劃設防災型都市更新地區。
- 三、防災型都市更新策略與模式：建立防災型都市更新策略與模式，分別為原地重建(全區更新)、原地整建維護(建物改善、設備維護)與遷建(分區調整、容積移轉、連鎖都市更新)。
- 四、示範點評估與操作策略：以評估原則選取臺中地區示範點進行原地重建(一般建物震損高潛勢、災害高潛勢地區)、建物改善(土壤液化潛勢)與異地遷建(斷層帶經過、優先防災檢討地區)。

肆、高雄市防災型都市更新規劃

民國 103 年高雄市配合中央防災型都市更新政策，辦理《高雄市推動防災型都市更新先期規劃評估案》，以圖資疊圖分析選定防災型都市更新實行地區，並落實參與式規劃，達到與民參與、推動都市更新之目標，說明如下：

一、複合型地質災害潛勢及潛在災害影響地區分析：透過圖資套疊分析，有小部分土石流潛勢溪流與順向坡位於都市計畫區內，且都市計畫區幾乎皆涵蓋於淹水潛勢中。又依《105 年度高雄市地區災害防救計畫修訂期末報告》，高雄旗山斷層影響為高雄全市，故高雄地區高風險之災害為水災與震災。

二、防災型都市更新整體構想：

(一)災害風險地區不宜有高密度、高強度之發展：高災害風險地區不宜作為高密度之都市發展用地使用，應以異地遷建方式，使原基地作為都市開放空間或低密度的都市發展用地；中、低災害風險地區亦不宜作為高密度都市發展使用，但仍可依現況針對建物作補強、加強防災意識作為一般性之中低密度發展使用。

(二)防災型都市更新實行地區，如以重建方式辦理，應嚴格限制其重建後之總體容積：經評估後做為防災型都市更新實行重建之地區，應維持或適度降低該區域目前之總體容積，並在維持總體容積前提下，調整土地使用管制之建蔽率及容積率。整體而言建議以整建維護方式辦理。

(三)防災型都市更新實行地區，若以重建方式辦理，應依災害類型之不同，重新訂定建蔽率或公共空間、開放空間比率，以作為緩衝或避難空間使用。

三、防災型都市更新及房屋安全宣導：

(一)建物安全檢查機制

依災害風險影響程度劃定及公告災害風險地區，並由高雄市政府或高雄市政府認可之專業建物安全檢查機構執行檢察。建物安全檢查項目包含結構、外牆、防火、避難、設備與文化價值。

(二)劃定防災型都市更新試辦地區，並宣達相關資訊

透過前述圖資分析指出高雄鼓山地區為高潛勢地區，且鼓山地區內有許多清朝及日治時期老舊建物，文化敏感度高，故選則鼓山地區為防災型都市更新試辦地區，以整建維護與文史保存的概念進行更新，過程中透過宣導講座凝聚社區意識，同時也創辦 facebook「湊町—書寫記憶 城市再生」與社區報刊，爭取民眾認同支持與自發性辦理都市更新。

伍、臺南市防災型都市更新規劃

民國 103 年臺南市配合中央防災型都市更新政策，辦理《臺南市 102 年度防災型都市更新先期規劃案》，透過圖資分析選定防災型都市更新實施地區，目標包含建立與災害共存生之都市發展模式、以公有土地帶動周邊地區整體性之環境改造、活化土地利用及都市再造，連結整體都市發展機能：

一、防災型都市更新地區選定：考量斷層帶影響、建築物安全性及周遭環境與防災整備機能，選出具防災型都市更新潛力之地區(防災型都市更新備選地區)，並依據建物條件、社經脆弱度及推動難易度選擇優先推動地區和重點示範地區。

二、都市更新備選地區推動策略：

- (一)積極引導發展移轉，長期協助辦理移居。
- (二)考量所有權人財產益，以宣導及資訊揭露方式柔性處置。
- (三)以維持低度使用或提供開放空間為主，避免高度發展。
- (四)積極引導建築重建改善，提升耐震性能。
- (五)經費補助建築耐震度改善。
- (六)加強道路及公共設施之檢討及開闢取得。
- (七)加強景觀改善及環境整理。
- (八)選定發展權移轉配合地區。

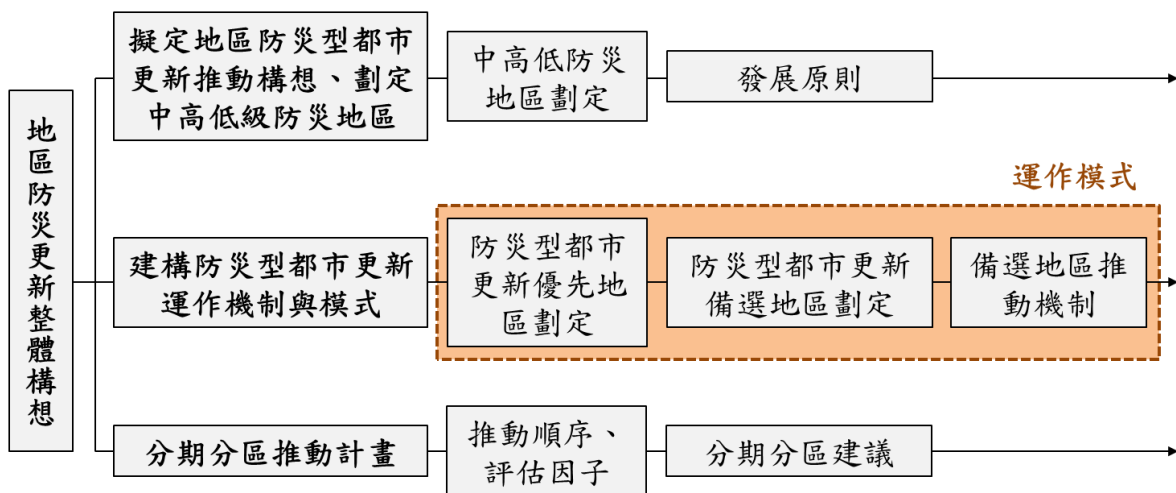


圖 2-2 臺南市防災型都市更新整體構想架構

資料來源：臺南市政府

三、後續政策輔導推動：

- (一)短期措施：高齡房屋健檢、防災教育與都市更新觀念宣導。
- (二)中期措施：配合都市計畫調整土地使用與定位、社區自主防災推動與民眾參與落實、鼓勵災害保險制度推動。
- (三)長期措施：配合防災都更機制進行法條增修、引入社會企業

或團體參與更新。

(四)持續辦理：示範區計畫擬定及推動。

陸、日本東京都防災策略與規劃

日本東京都作為全球國際化大都市，其扮演日本首都與世界經濟活動的重要角色。有鑒於民國 84 年日本阪神、淡路大地震對日本地區所造成的極大損害，東京都於民國 86 年推出「防災都市推動計畫」，透過普查東京都內部發展密集地區，將高風險易致災老舊區位劃為「緊急整備地區」，以大型公共設施用地周邊土地為優先更新地區，主要可分為「防災公園」、「車站周邊」、「海岸工業地帶」、「機關用地」等四種類型，並以此四種類型的優先選定場址為推動都市再生事業的核心。

東京都於《東京構想 2000》中指出都市發展基本目標為「建設使都民能安心居住的城市」，保護居民以及聚集在東京的人們的生命安全和財產權，明確且必須實務的防震抗災對策的整體佈局和各項政策措施的具體目標和方向。

表 2-10 東京都地域防災計畫概述

構成要素	說明
自然要素	人口往都市集中，都市周圍土地使用型態轉變，山坡地、崖地逐漸被開發，地下水系統改變，豪雨時易發生災害。又都市化產生工業用水、地下水超抽與地層下陷等問題。
物的要素	都市地區高密度使用，缺少避難空間與通道，且建築物本體裝修材質部分為易燃物，災難發生時易造成嚴重影響；都市邊緣住宅區開發而無法有效做為避難帶。
人的要素	都市居民缺乏地方認同意識，救災或防災的訓練不足，災難發生時無法有效互相支援與救助。

資料來源：行政院經建會都市及住宅發展處(1989)

日本將都市再生視為災害紓緩最重要的策略工具，給與地方政府相當大的權利去處理都市老舊易致災地區整備。東京都心地區災害預防計畫推動手段包含：

一、都市更新計畫由獨立行政法人「UR 都市再生機構」扮演溝通籌劃角色。

二、大規模都市更新計畫仍由公部門主導。

三、結合不動產公司，只要更新計畫具貢獻就可取得容積獎勵。

四、簡化都市再生事業相關審議與行政程序並便利化。

五、都市再生事業需符合基本建築法規要求，並對地方防災作出貢獻。

六、修正都市更新辦法，新設安全計畫、防災協定與永續性計畫。

柒、日本東京都大手町—種子基地

日本東京都大手町地區是日本產業經濟的中樞機能聚集地區。大手町地鐵站為全日本最大的地下鐵車站，其所在之大手町地區為日本金融、通信、傳媒的重要企業總部群聚區域，然大多數建物屋齡超過 30 年以上，存在建築物老舊窳陋、抗震防火機能不足、基礎設備不符現代標準等課題，因此東京都政府從民國 75 年開始推動大手町及周邊地區更新，並劃設「東京車站周邊都市更新誘導地區—大有丸地區」。

大手町土地重劃事業實施區域約 13 公頃，其以產、官、學三方合作的方式推動核心商業區域的再生，並進行長期的研究與整體規劃。民國 92 年大手町更新作業開始，以「種子基地」先建後拆的換地概念推動「連鎖型都市再生」，在產業活動不中斷、歷史建物保存、都市景像沿續、設施現代化等原則下，達到開放

空間創造、基礎設施提供的都市再生目標，同時也以公有土地做為種子基地促進其他私地連動接力更新。其辦理過程如下：

一、地區內建築物的重建及直接移轉：大手町地區為國際業務據點，每天眾多人潮、資訊在此匯集，具備優越業務環境，其他地區無法與之相比，因此區內土地所有權人均不願意遷移區外，希望採就地重建方式，又對於區內既存中央合署辦公廳舍舊址用地，希望能夠儘速更新提高使用效益。

二、檢討體制與流程：由當地行政部門、土地權利人、都市改造組織組成「大手町街區改造推進會議」，就更新地區的未來發展構想進行檢討。在該推進會議中，設置多項議題檢討小組，邀請具豐富經驗、溝通協調能力的都市基盤整備公團（現為都市再生機構）參與檢討。提出對地區改造構想及合署辦公廳舍土地更新事業推動機制之具體建議，並就構想計畫內容及推動機制，爭取權利關係人的認同。

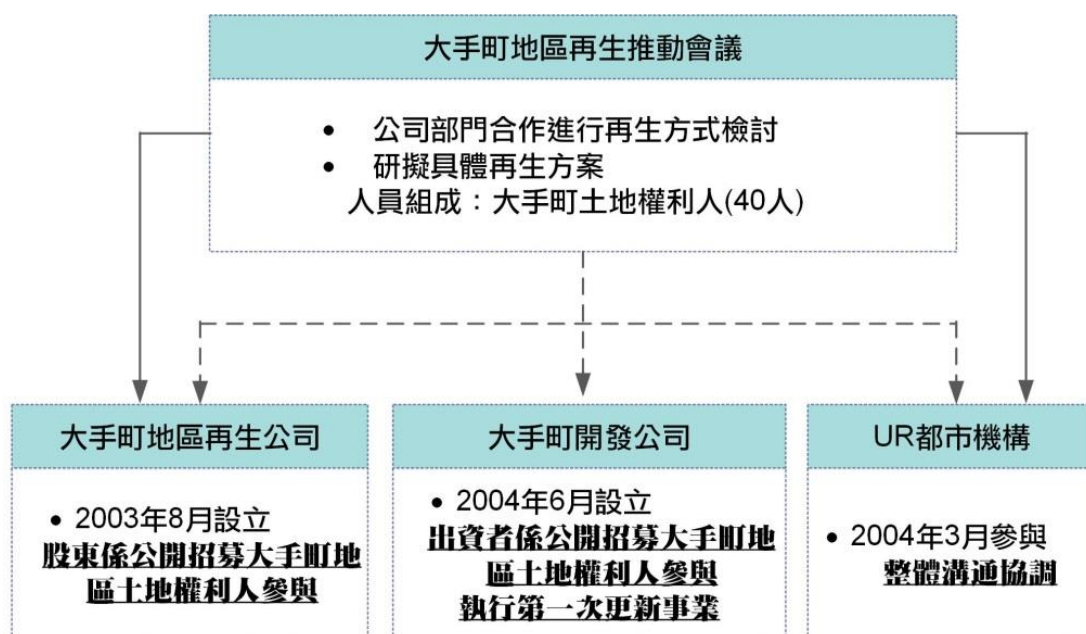


圖 2-3 大手町更新推動機制架構

資料來源：財團法人都市更新研究發展基金會

三、都市再生計畫：日本於民國 91 年頒布《都市再生特別措置

法》，將包含本地區之廣大地域指定為「都市再生緊急整備地域」。配合當地土地權利人的高推動意願，該地區於民國 92 年以「大手町合署辦公舊址土地活用，塑造國際業務再生據點」指定為都市再生計畫。

四、基本設計、景觀準則：由專家學者組成大手町造街願景委員會，提出造街基本構想計畫。民國 94 年該委員會擬定景觀設計準則，成為推動造街的基本指導方針。

捌、小結

本研究整理國內外防災型都市更新案例，包含臺北市、臺中市、高雄市、臺南市與日本地區的案例，以環境敏感、文化敏感等為評估因子，透過專業分析後劃定都市更新示範地區，並推動一系列相關政策協助都市更新事業的進行，經研究比較相關防災行都更推動案例分析得知，國內外案例皆以各種環境、文化、生態等潛勢因子，透過分析而選定防災型都市更新推動範圍，接著建立防災型都市更新體系與策略，並配合現有政策和相關都市計畫達到防災型都市更新的目標。其中高雄和日本東京都大手町更透過與民規劃的方式，讓地區民眾成為規劃單位的一環，使居民的意見與專業規劃意見結合，成為防災型都市更新最佳參考典範。

表 2-11 國內外防災型都市更新案例比較分析

	臺北市	臺中市	臺南市	高雄市	日本東京都大手町
主要推動因素	地震災害			地震災害 文資保留	地震災害、建築物老舊
推動方式	1. 透過疊圖分析選定防災型都市更新地區。 2. 建立防災型都市更新策略。 3. 選定操作示範地區。				1. 建立地域防災計畫。 2. 透過分析選定緊急整備地區。 3. 成立獨立行政法人辦理都市更新籌畫溝通角色。
推動策略	異地遷建	原地重建、 整建維護與 異地遷建	原地重建、 整建維護與 異地遷建	重建、整建 維護	原地重建
政策協助	變更都市計畫	安家固園計畫	配合都市計畫、老屋健檢、防災宣導	房屋健檢、 防災宣導	配合都市再生計畫

資料來源：本研究彙整

第三章 新北市防災型都市更新推動分析

第一節 新北市震災風險概況

地震與斷層息息相關，臺灣活動斷層分布主要在西部麓山帶與平原交界處及東部花東縱谷區域。目前大臺北地區分布有五條斷層包括金山斷層、嵌腳斷層、山腳斷層、台北斷層、新店斷層，而新北市斷層線的分布地區，包括了金山區、淡水區(局部山區)、五股區、泰山區、新莊區、萬里區、三重區、瑞芳區、汐止區、永和區、中和區、土城區、板橋區、三峽區、鶯歌區、平溪區、雙溪區、貢寮區、坪林區、石碇區、深坑區、烏來區(局部山區)、新店區等 23 個轄區，涵蓋的區域相當的大，且不乏人口居住頻繁的市區。

壹、山腳斷層分布

據中央地質調查所研究資料顯示，新北市活動斷層以山腳斷層為主，位於臺北盆地西側與林口台地東緣之間。山腳斷層呈北北東走向，斷層自關渡附近向南南西方向延伸至新莊，長約 34 公里，可以分為 3 段：北段由北投向北延伸至新北市金山，長約 21 公里；南段自新北市樹林向北延伸至臺北市北投區，長約 13 公里；海域至少尚有 40 公里之斷層破裂。

斷層兩側 100 公尺涵蓋區域包含新北市金山區、三芝區、淡水區(局部山區)、五股區、新莊區、泰山區及樹林區共 7 個行政區，發生震源為遠處大規模地震、盆地直下深源地震與淺源地震。山腳斷層可能是對大臺北地區造成最大威脅的震源。

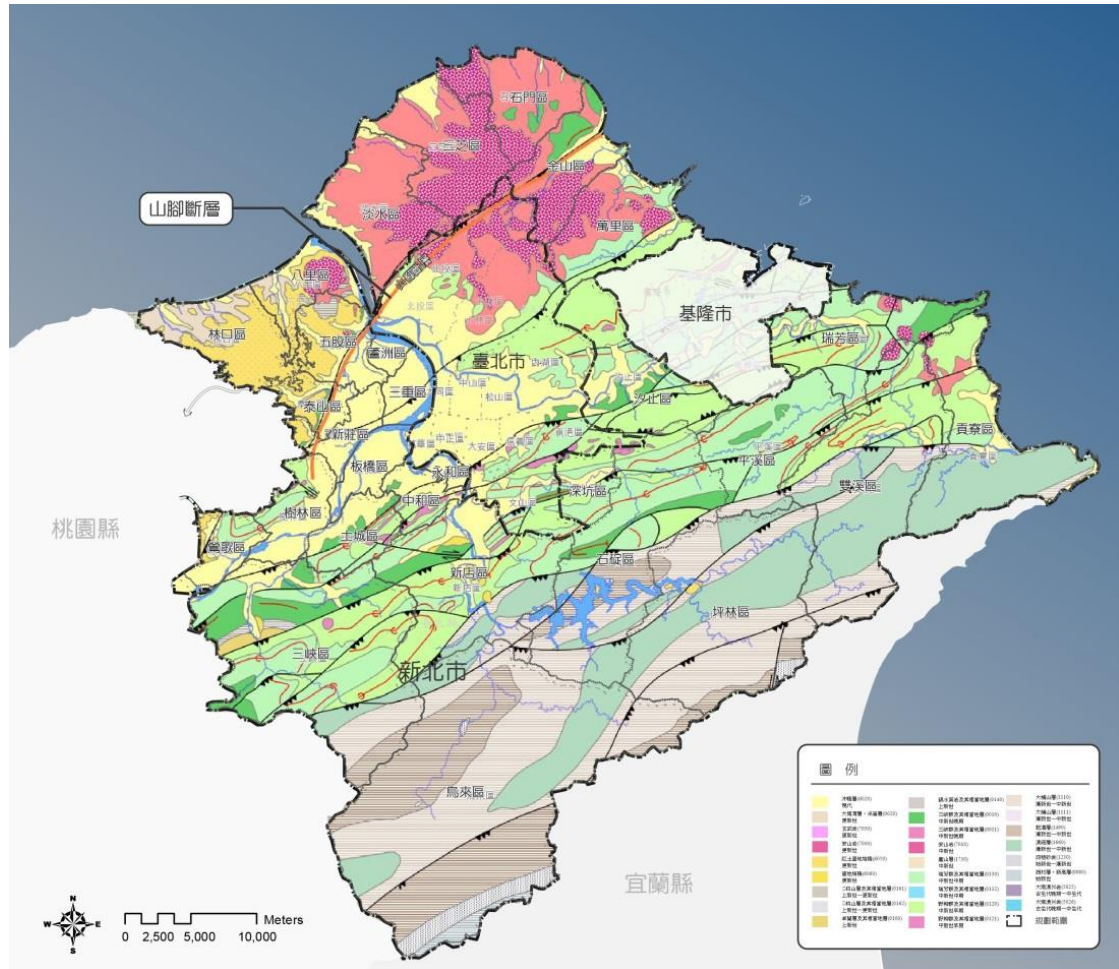


圖 3-1 新北市地質及斷層分布

資料來源：中央地質調查所，新北市政府彙整

貳、軟弱地盤分布

軟弱地盤指斷層破碎帶、崩積物、礦渣堆積或人為棄填土的堆積之地區，屬於不良的基礎土層，密度通常較低、含有大的空間、易於蓄水，極不適合作為建築物的基礎。又因此種土層與岩盤缺乏緊密接觸，彼此摩擦力小，若加上雨水下滲與震動，可能引起土層沉陷與滑動。

斷層破碎帶主要集中於新北市汐止及西側中和、土城、新店、三峽等地；扇狀地主要於八里、新店河岸地區及三峽點狀散落；崩積土集中於汐止、淡水、八里、新店及三峽，又以新店及汐止分布最為密集；其餘如煤渣棄填土或其他棄填土則零星散布。

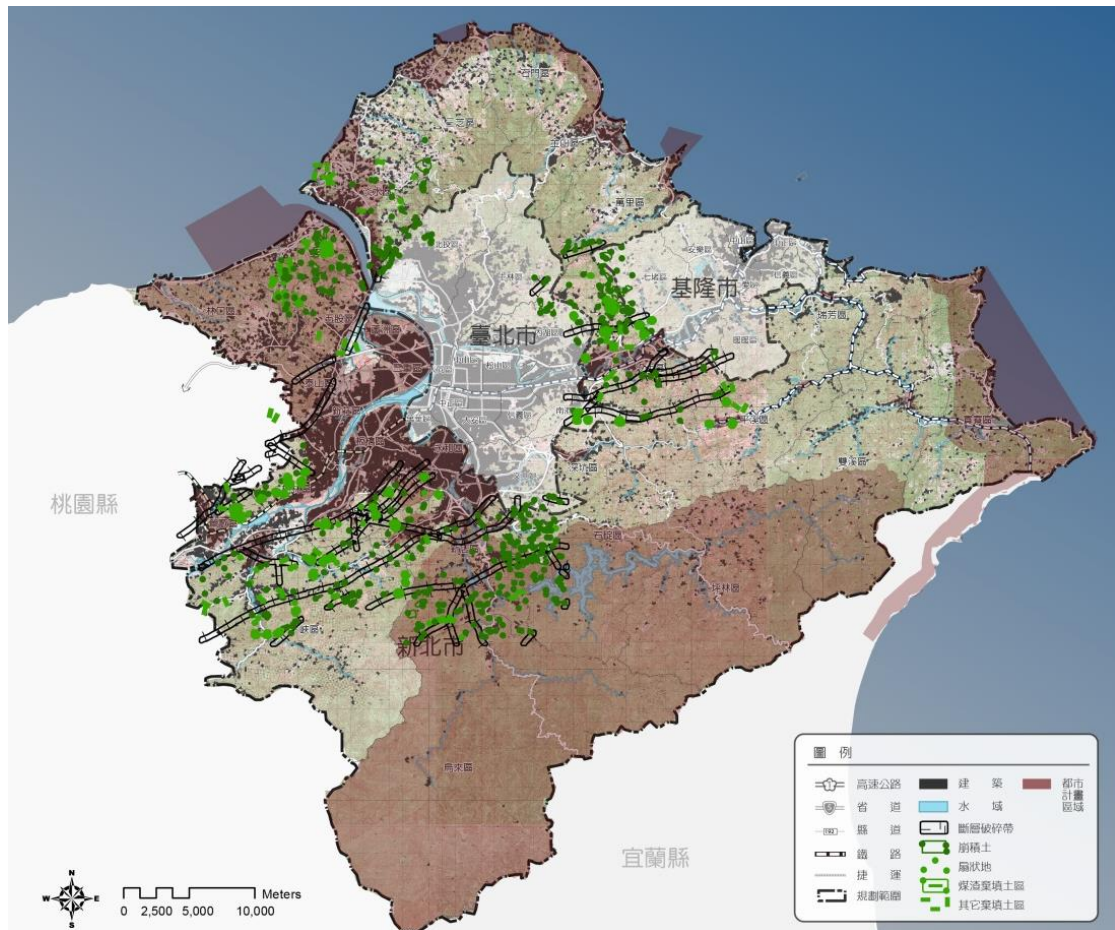
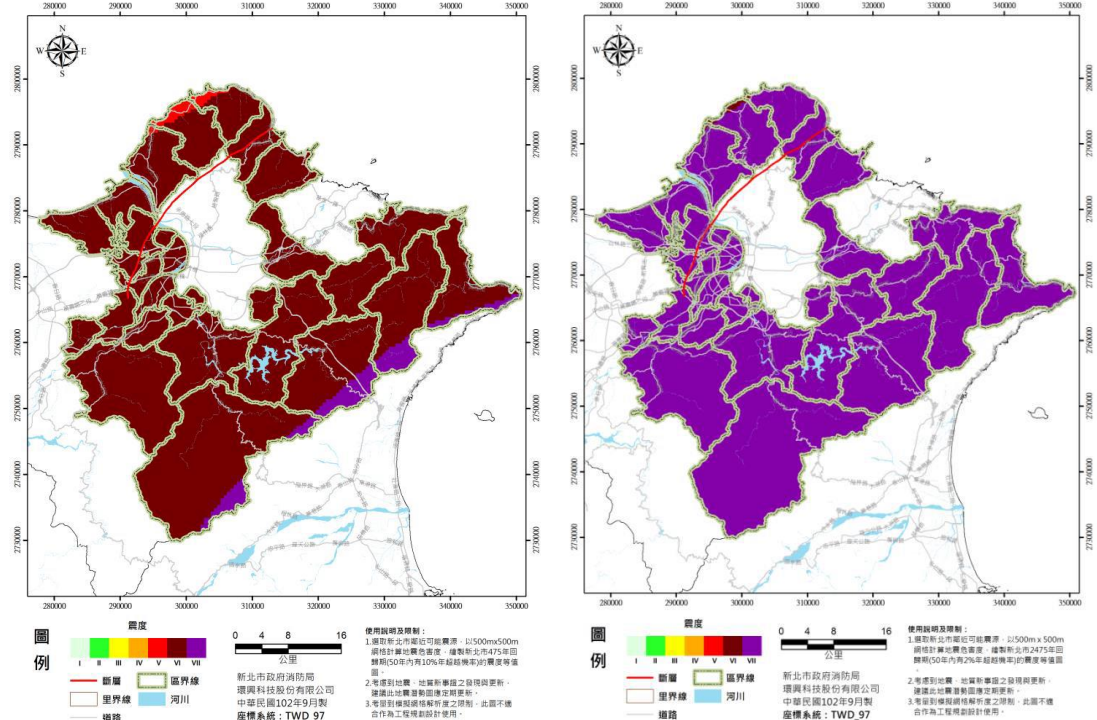
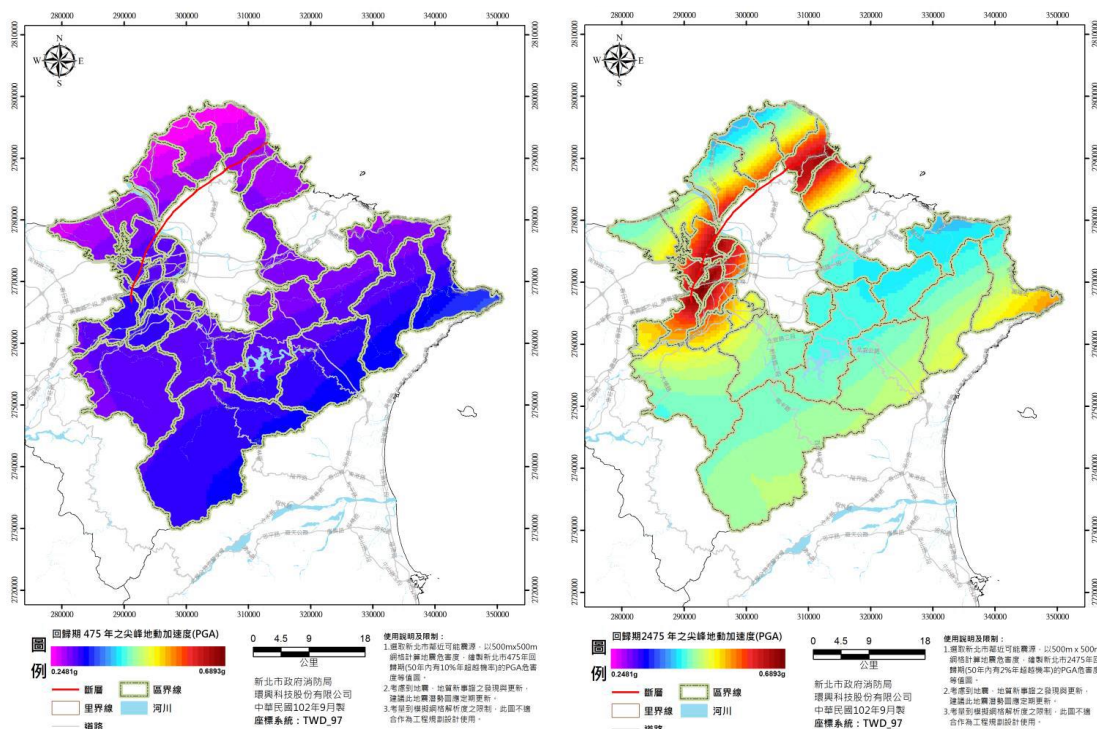


圖 3-2 新北市軟弱地盤分布

資料來源：中央地質調查所，新北市政府彙整

參、地震災害潛勢分析

《101 年度建置新北市災害潛勢圖資計畫》對地震災害潛勢進行分析，以 500m*500m 網格計算危害度，並以 475 年回歸期及 2,475 年回歸期做計算，比對中央氣象局震度分級之設定可知震度皆在 5 級以上，其中災害年平均損失最高的六大新北市行政區分別為三重區、五股區、新莊區、板橋區、中和區與新店區。



新北市政府依據民國 102 年消防署《大臺北地區大規模地震衝擊情境之災害潛勢與建物人員災損分析》、民國 106 年《新北市地區災害防救計畫》以及國家地震工程中心之臺灣地震損失評估系統(TELES)進行模擬地震災害研究，綜合斷層錯動及地質相互影響下所可能導致之土質鬆動、建築物損害等狀況，分析得知新北市建築物損害疑慮潛勢地區為板橋區、新莊區、三重區、樹林區、土城區、中和區與蘆洲區等行政區域為主；土壤液化部分，新北市三重區、蘆洲區、板橋區、中和區及新莊區為土壤液化機率與土壤液化沉陷量較高之區域

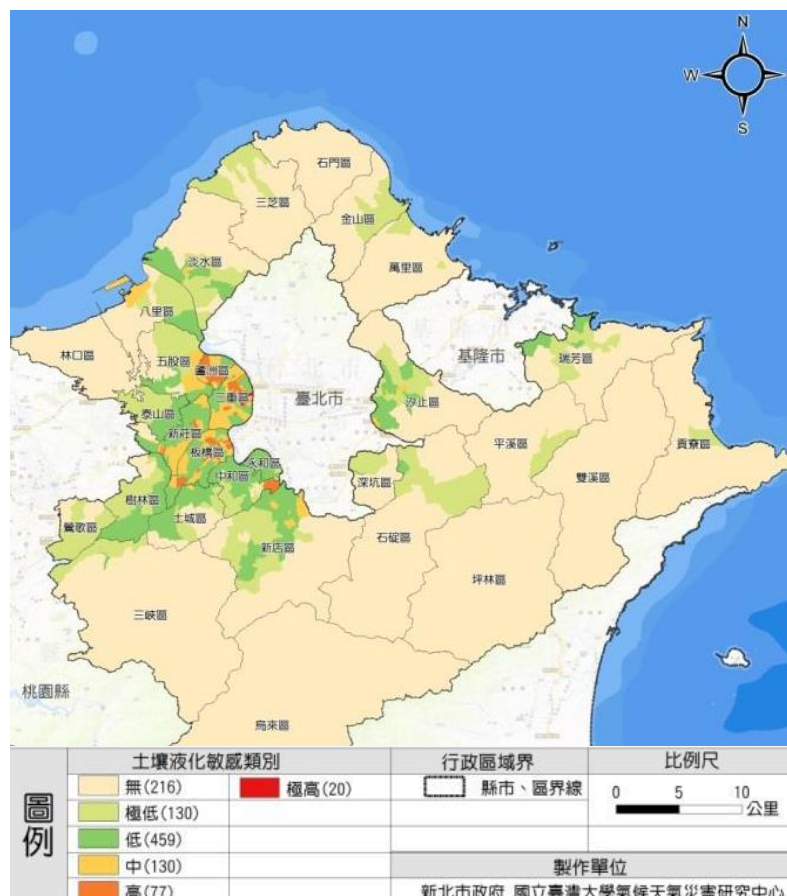


圖 3-5 新北市土壤液化潛勢圖

資料來源：新北市政府彙整

第二節 新北市防災型都市更新整體推動願景與架構

壹、初步防災型都市更新策略架構

新北市鑑於民國 105 年 2 月 6 日南台大地震所帶來嚴重災害，並配合中央《國土計畫法》與防災型都市更新推動政策，新北市政府提出防災型都市更新的策略架構(詳圖 3-5)，並領先全國擬定《新北市區域計畫》，以《全國區域計畫》為上位指導原則，指認新北市境內環境敏感地區分布區位，建立土地分級管理機制，配合保護、保育或防災需要，檢討土地使用計畫。

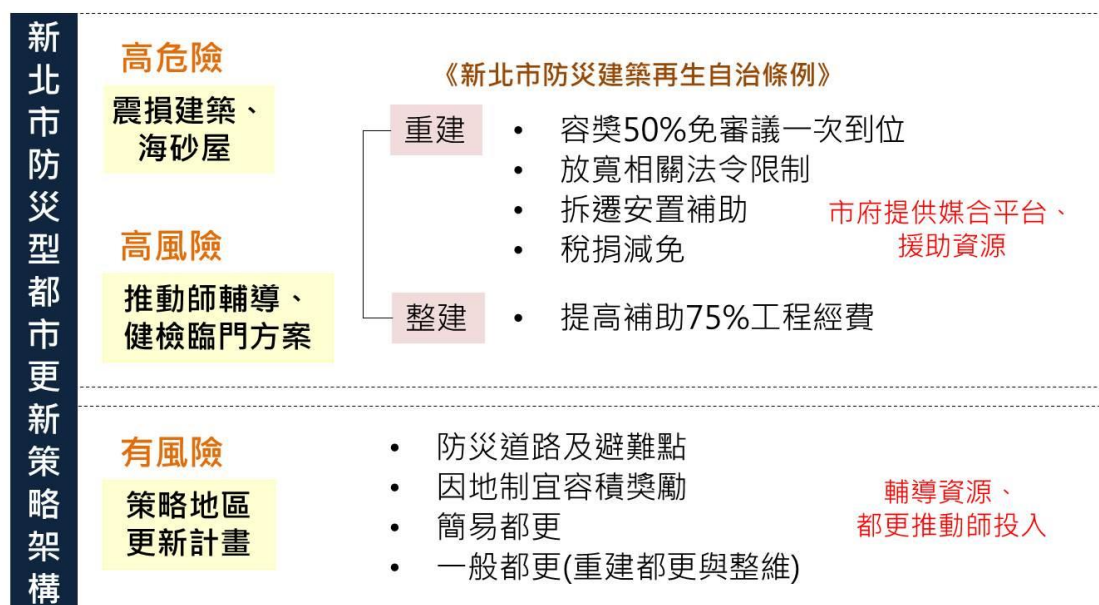


圖 3-6 新北市防災型都市更新策略架構

資料來源：新北市政府

貳、以「安居城市」為願景，推動防災型都市更新

民國 106 年，新北市政府提出「安居城市—安心、安全、安享」願景，以新北市整體都市環境為規劃尺度，將都市空間規劃加入風險管理與韌性(resilience)¹思維，並將「防災型都市更新」從原本策

¹ 韌性：指空間範圍在面臨災害的情境下所具備的抵抗、吸收、容納、乃至於及時有效地回復的能力。

略與行動方案層次提升為新北市未來城市發展主要目標，透過都市空間尺度的規劃，落實韌性、低衝擊開發及綠色基盤等概念，並降低受災害程度。



圖 3-7 新北市安居城市願景

資料來源：新北市政府

為達成「安居城市」願景，新北市以將整體大方向定位，因應不同議題研擬策略、機制檢核，到實際落實操作面的評估地區推動等，提出四階段之整體操作構想流程，分別為災害潛勢風險評估、防災願景規劃、評估地區篩選與更新策略推動等四大面向：

一、災害潛勢風險評估

彙整新北市災害潛勢圖資及相關災害研究，分析歸納新北市都市計畫地區之災害議題，並透過土地使用分區及現況狀態進行土地使用強度的檢核判讀，釐清災害面與發展面的影響關係，從而界定新北市都市計畫地區之災害潛勢風險地圖。

二、防災願景規劃

檢核新北市都市防災與更新議題及推動之可行性，進一步納入防災救助資源與土地資源區位分布的比對，包含災防設施供給、警消資源盤點、國公有土地、公共設施保留地等區位關係，配合都市發展及災害潛勢風險區位進行疊合，同時配合防災型都市更新推動機制、策略與法令檢討研議，提出新北市未來全市性安居都更之願景規劃。

三、評估地區篩選

擬定出新北市全市願景規劃後，進一步針對區內進行評估地區篩選，並從中進行分析與評估，例如地方環境或社經層面發展考量、配合政策推動指導、市場需求及產業結構發展等因素。

四、更新策略推動

將防災型都市更新願景、策略與原則實際應對至評估地區，針對各示範區自然災害及人文社會環境進行分析評估，自單一災害別與複合型災害潛勢區位中，找尋都市更新推動議題及其應對處理之革新手段，以進一步落實於環境的整合、空間結構的調整、街巷空間的改善、建築與設施的優化提升等實質策略的研擬。

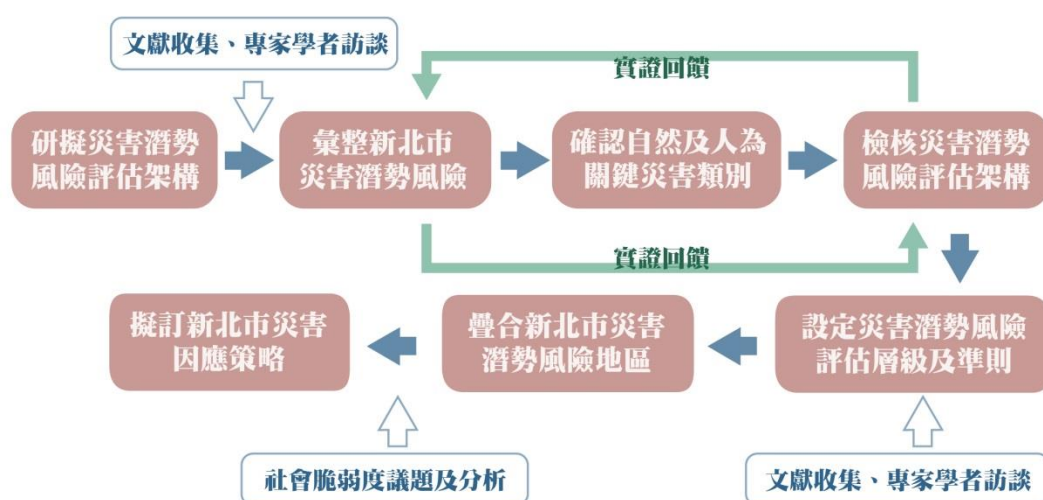


圖 3-8 新北市災害潛勢風險評估架構

資料來源：新北市政府

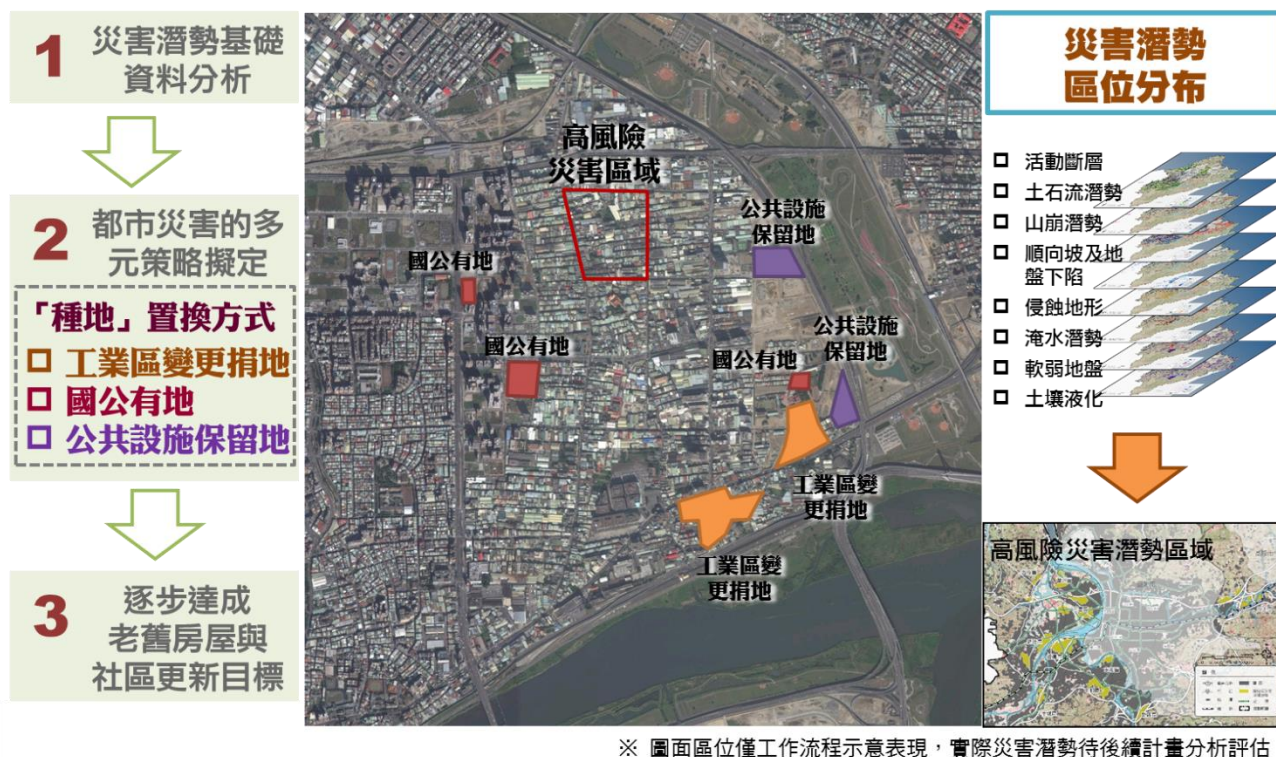


圖 3-9 新北市安居城市操作構想

資料來源：新北市政府

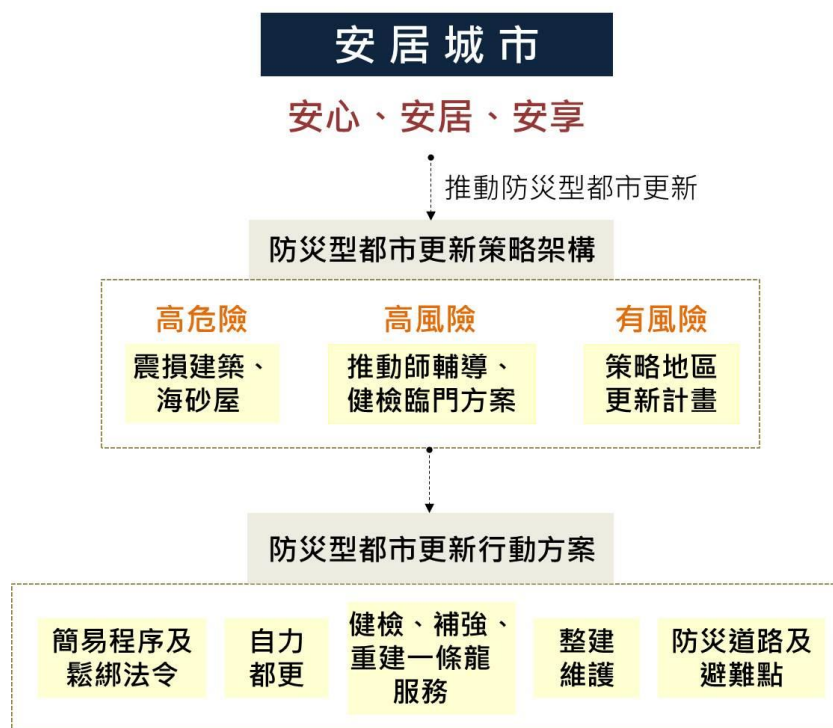


圖 3-10 新北市安居城市整體架構

資料來源：新北市政府

第三節 新北市防災型都市更新行動方案

新北市就防災型都市更新實際執行面向，以務實執行與環境友善作為推動概念，藉由都市計畫與都市更新法令制度的檢討、民眾自力更新最欠缺的技術及資金協助層面，同時配合中央政策的實施，加速推動都市更新，保障市民居住安全。

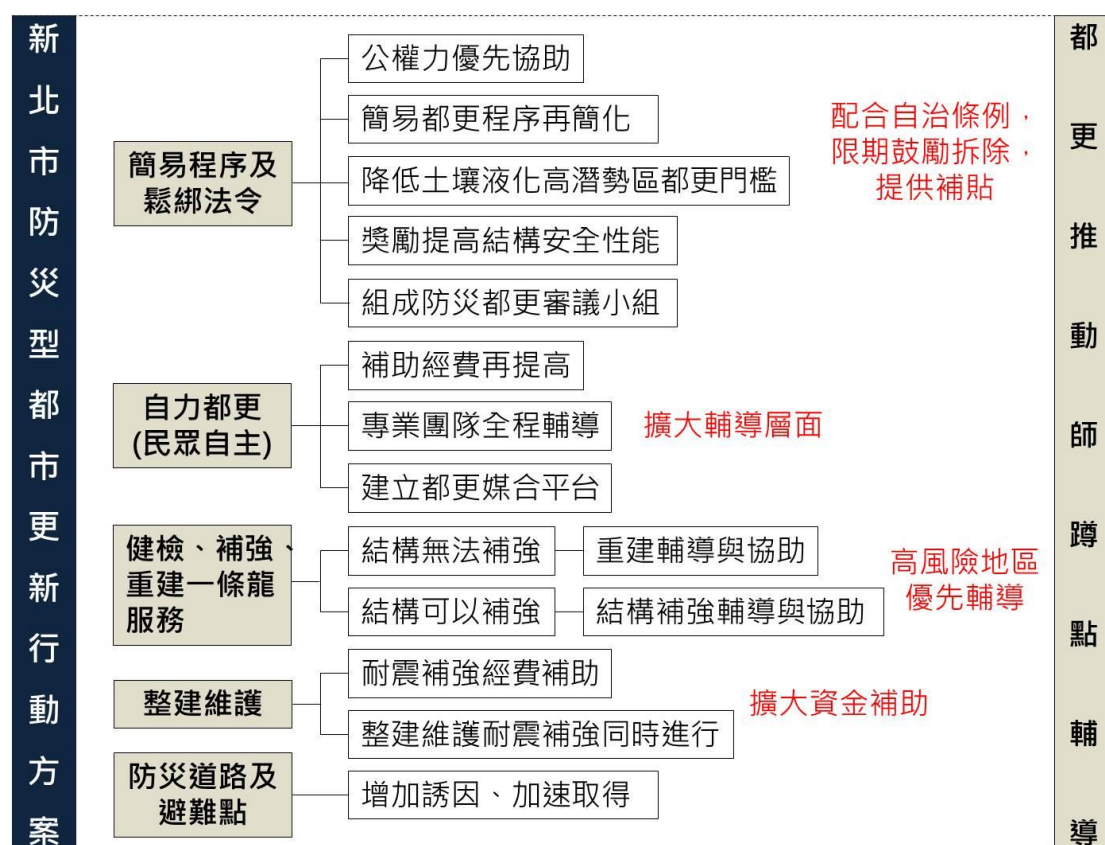


圖 3-11 新北市防災型都市更新行動方案

資料來源：新北市政府

壹、簡易程序及鬆綁法令

一、簡易都更簡化再進化、公權力優先協助

為促進老舊建築物重建與小建築基地合併整體開發，避免民間社區因申請都市更新程序繁雜且冗長，新北市政府提供多元重建途徑，簡化建築物重建程序及鬆綁相關法令，於民國 102 年 8 月領先全國首創「簡易都更」政策，只要老舊建物基地範圍內全體所有權人 100%同意且老舊建物達一定比例面積，符合重建後環境要求相關規定即能申辦「簡易都更」。因簡易都更有效增加都市更新辦理效率與提升都市整體防災、居住安全及生活品質，臺北、臺中、高雄與新竹等縣市紛紛陸續仿效跟進。

民國 105 年 6 月 1 日新北市修正實施《新北市政府執行都市計畫法新北市施行細則第 47 條第 2 項處理原則》，簡易都更修法使其程序再簡化及擴大適用範圍，並擴大協助危險建築物不受面積規模等限制，只要 1 棟就可以提出申請，以加速重建並兼顧居住安全。民國 105 年 11 月總統指示全國跟進新北市簡易都市更新政策。

目前新北市簡易都更平均申請核准至核發建照僅約 4 個月，已核發建照 8 案，建照核發地區已包含新北市汐止、板橋、五股、土城、中和等地區。其餘審核程序(含建照審查) 26 案、整合追蹤 13 案。

新北市政府也推動刻正審議中《新北市防災建築再生自治條例(草案)》，限期鼓勵危險建築物拆除，重建定額容積協助。

民國 106 年 5 月 10 日內政部為因應潛在災害風險，加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之重建，公告《都市危險及老舊建築物加速重建條例》(以下稱危老條例)。新北市政府配合

中央危老條例政策，於同年 11 月 16 日公告《新北市政府受理都市危險及老舊建築物加速重建條例之重建計畫申請作業注意事項》及相關申請資料檢核表、範本，只要符合危老條例第 3 條適用範圍，經新北市文化局確認非屬歷史、文化藝術價值建築物，在完成結構安全性能評估後送新北市工務局錄案，並取得全體所有權人 100%同意後，即可向新北市都市更新處申請危老重建計畫。目前新北市已完成全國申請危老重建計畫通過首例，從重建計畫範圍所有權人辦理建築物初步安全評估到新北市政府核准危老重建計畫，僅 2 個月時間，且從申請人向新北市都市更新處申請危老重建計畫到計畫核准僅花費 12 天，達到便民簡化最大化的目標。

房屋結構鑑定及判定	申請建照計畫、建照及拆照	核發建照及拆照	核發使照
工務局 1. 結構安全性能評估鑑定費用補助 2. 組成異議鑑定小組 3. 結構安全性能評估不實之處置 文化局 確認是否屬歷史、文化、藝術及紀念價值	城鄉局 重建計畫書審查及協議書簽訂 工務局 受理申請建照及拆照	工務局 1. 核發建照及拆照 2. 稅捐減免認定土地無法使用期間及認定可歸責申請人事由 財政局 1. 融資管道及融資貸款信用保證 2. 重建期間地價稅免徵申請 城鄉局 受理社會住宅或租金補貼	工務局 核發使照 財政局 受理核發使照後地價稅及房屋稅減半徵收申請

圖 3-12 新北市政府受理危老重建計畫窗口

資料來源：新北市政府彙整



圖 3-13 簡易都更(圖上)進化為危老條例(圖下)

資料來源：新北市政府彙整

二、降低土壤液化高潛勢區都市更新門檻

原辦理都市更新時，震損、海砂屋、輻射屋或經市府認定之危險建築，免檢討基地條件、環境指標(包含土、木、石、磚造建物達一定比例、巷道狹窄、耐震不足、非防火構造...等)。

為因應經濟部中央地質調查所公布土壤液化高潛勢地區與推動防災型都市更新需求，新北市政府於民國 105 年 4 月 29 日修正實施《新北市都市更新單元劃定基準》，放寬土壤液化高風險地區申請更新門檻，將土壤液化高潛勢地區降低都市更新適用門檻，放寬屋齡檢討由 30 年降為 20 年。

屋 齡

- 一般都市更新：更新範圍內之**30**年建物占有所有建物1/2以上。
- **防災型都市更新**：位於**土壤液化高潛勢地區**更新範圍內之**20**年建物占有所有建物1/2以上。

環 境 情 境



圖 3-14 降低土壤液化高潛勢區都市更新門檻

資料來源：新北市政府彙整

三、獎勵提高結構安全性能

民國 105 年 5 月 30 日修正實施《新北市都市更新建築容積獎勵核算基準》，增訂都市更新獎勵項目，依結構安全性能標準給予 3%或 5%不等的法訂容積獎勵額利以鼓勵建物提高結構安全性能。

民國 105 年 6 月 1 日修正實施《新北市都市計畫容積移轉許可審查要點》，採三階段方式實施，鼓勵申請人優先捐贈新北市政府列管消防救災通道範圍內之土地，協助政府打通防救災動線，促使防災道路與避難點優先取得，增加亟待重建或危險建物整合誘因。

表 3-1 新北市政府獎勵提高結構安全性能

時間	輔助要點	說明
民國 103 年	《都市計畫法新北市施行細則》	高氯離子鋼筋混凝土建築物(海砂屋)經報新北市政府建築主管機關專案核准拆除重建者，最高給予原規定容積率、重建時容積率或原總樓地板面積之 30%做為獎勵。
民國 105 年 (修正實施)	《新北市都市更新建築容積獎勵核算基準》	增訂都市更新獎勵項目，依結構安全性能標準給予 3%或 5%不等的法訂容積獎勵額利以鼓勵建物提高結構安全性能。
民國 105 年 (修正實施)	《新北市都市計畫容積移轉許可審查要點》	1. 採三階段方式實施，鼓勵申請人優先捐贈新北市政府列管消防救災通道範圍內之土地，協助政府打通防救災動線，促使防災道路與避難點優先取得，增加亟待重建或危險建物整合誘因。 2. 更新單元內原有合法建築物，屬風災、火災、水災、震災或土石流災等天然災害或其他重大事變遭受損害，經新北市政府判定為危險建築物且有拆除之必要者，給予法定獎勵容積 10%。

資料來源：新北市政府彙整

四、組成防災都更審議小組

新北市政府於民國 105 年 4 月 29 日成立「防災都更審議小組」，由新北市都市更新及都市設計審議委員會中，具有都市更新、都市設計、都市防災、估價、建築等專長之委員共同組成「防災型都市更新」專案小組，聚焦關鍵問題，加速防災型都市更新之審議。

審議案件類型中，海砂屋都更案件共計 27 處，其中 6 案已完工或已審議不適宜換組，9 案為都市更新會籌組或未進入審議程序，已提送「防災型都市更新」專案小組審議案件有 12 案。其中第 1 案為新北市林口佳林段權變計畫，行政作業時間僅 6 個月。

貳、自力都市更新

一、補助經費再提高

為協助民眾自力都更重建或整建維護，新北市於縣市升格後隨即訂定都市更新相關補助要點，提供經費協助，惟民眾需事先自付相關費用，事後再依規定申請補助，造成自力都更起步困難。為此新北市政府滾動式檢討補助要點規定後，提供擴大適用、緊急協助及事前補助等機制改善此情形。

表 3-2 新北市政府資金補助推動防災型都市更新概述

時間	補助要點	說明
民國 105 年 (修正實施)	新北市政府協助民間推動都市更新補助要點	將總補助額度由新臺幣 280 萬元提高至 630 萬元，並結合都更程序將補助項目分階段彈性申請，希望社區從推動都更初期即能得到實質協助。
民國 105 年 (修正實施)	新北市政府辦理都市更新整建維護補助要點	將耐震補強由原本必須達到一定規模改得以單棟建物提出申請；補助費用部分，耐震初評補助未滿 3,000 平方公尺為 6,000 元、3,000 平方公尺以上為 8,000 元；詳評補助 45% 並以 30 萬為上限；補強工程補助 50%，總經費以 1,000 萬元為上限。
民國 106 年 (修正實施)	新北市政府協助防災建築危險鑑定及評估要點(以下稱臨門方案)	優先針對防災建築提供危險鑑定及評估之經費補助。新北市政府雖已於都更各階段提供經費補助，但實際執行後，針對房屋健檢結果屬三類案件(建議應立即辦理結構修復補強改善作業之建築物)，社區仍普遍面臨鑑定費出資困難情形。 因此新北市政府立即檢討協助民間社區執行方案，故推出臨門方案，只要經社區整合並成立管委會或更新會後，即可向市府申請辦理海砂屋鑑定或房屋結構耐震詳評，後續將由新北市政府委託專業機構，全額協助民眾儘早確認建築物狀態，期望盡速讓三類案件確認病因，後續則配合檢查結果，整合社區進行整建或是重建，目前已有 7 案申請。

資料來源：新北市政府彙整

階段性補助減輕負擔

民眾委託規劃團隊協助自力都更，為使更新案件足以順利推動，採多階段補助，做到哪，撥到哪。

即請
即撥

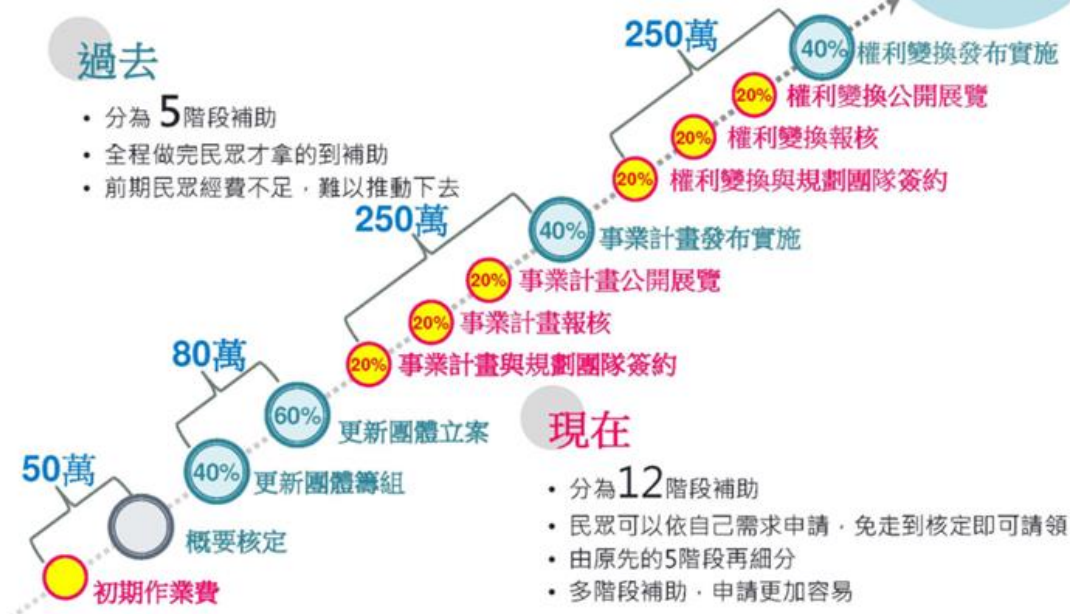


圖 3-15 新北市都市更新資金補助

資料來源：新北市政府彙整

二、專業團隊全程輔導

檢討現有社區輔導機制，並延伸協助更新會至「都市更新事業計畫或權利變換計畫」階段，針對目前已自行在運作中的更新會，則進一步輔導並協助更新會順利運作。另亦主動擴大輔導，針對新北市政府工務局所列管之海砂屋社區，指派新北市政府培訓之都市更新推動師進駐輔導。

三、建立都市更新媒合平台

新北市政府於民國 105 年 6 月成立都市更新媒合平台，引進具一定規模之建經公司、營造廠及銀行提供媒合平台，協助有需求之社區透過媒合獲得技術及資金等資源，對於 100%同意更新且願意自行出地融資之更新會，也優先協助更新會與銀行團協商

融資貸款或優惠利率，以利更新會資金籌措，加快都市更新腳步。目前共計有 10 家建經公司、3 家營造廠及 11 家銀行與新北市政府共同簽署合作意向書，有助於鍊結都市更新產業，提供優質資金及技術支援。

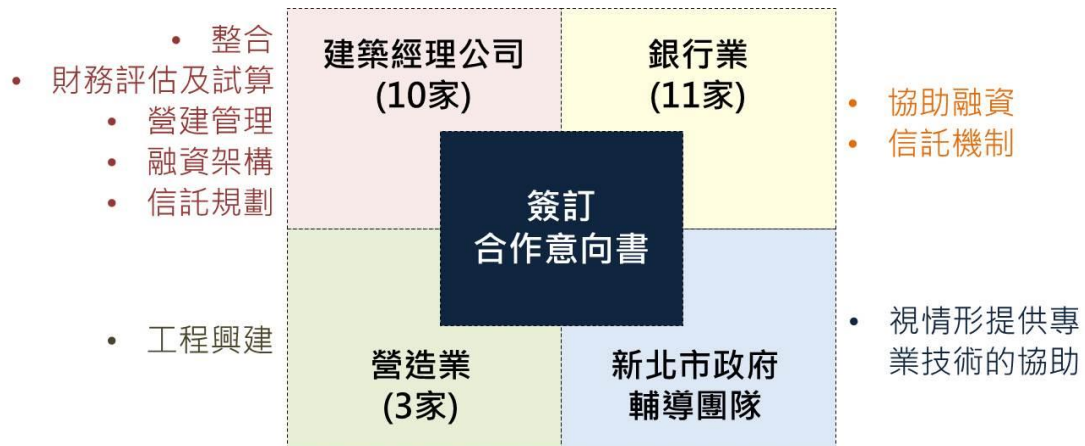


圖 3-16 新北市自立更新媒合平台

資料來源：新北市政府彙整

參、房屋「健檢、補強、重建」一條龍服務

房屋經新北市工務局委託技師健檢初勘後，被技師判定為三類案件者(建議應立即辦理結構修復補強改善作業之建築物)，即由新北市都市更新處主動連絡住戶，再次辦理現勘並指派都市更新推動師協助居民辦理耐震力詳細評估或海砂屋鑑定作業，以確認後續社區適宜之改善居住安全方式，如都市更新重建、整建維護耐震補強與申請臨門方案協助等。

目前新北市輔導房屋健檢三類案件計 66 案，其中屬於「限期提改善計畫」及「限期改善完竣」有 22 案，更列為重點輔導案件，持續追蹤社區整合情形，對於深入民間社區協助及輔導建築物辦理防災都更具有相當成效。

新北市工務局
提供連絡方式、委託技師

新北市工務局
委託技師

新北市都更處
都更推動師

新北市都更處
都更推動師定點輔導

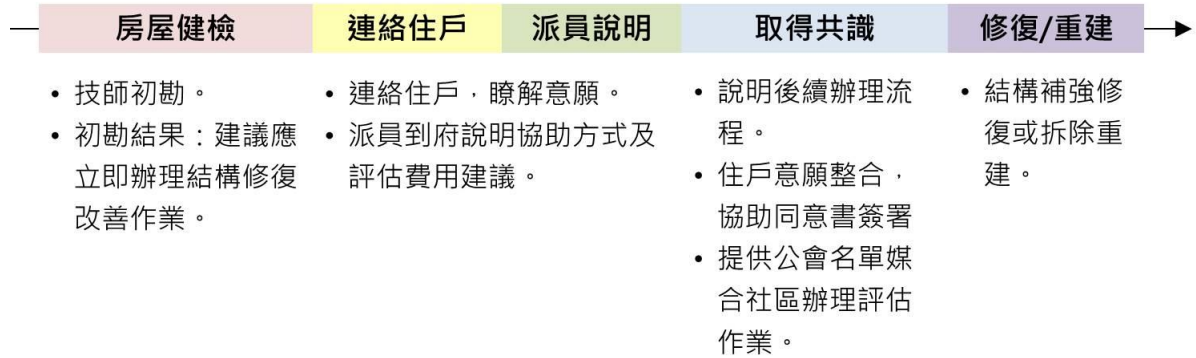


圖 3-17 健檢、補強、重建一條龍服務

資料來源：新北市政府彙整

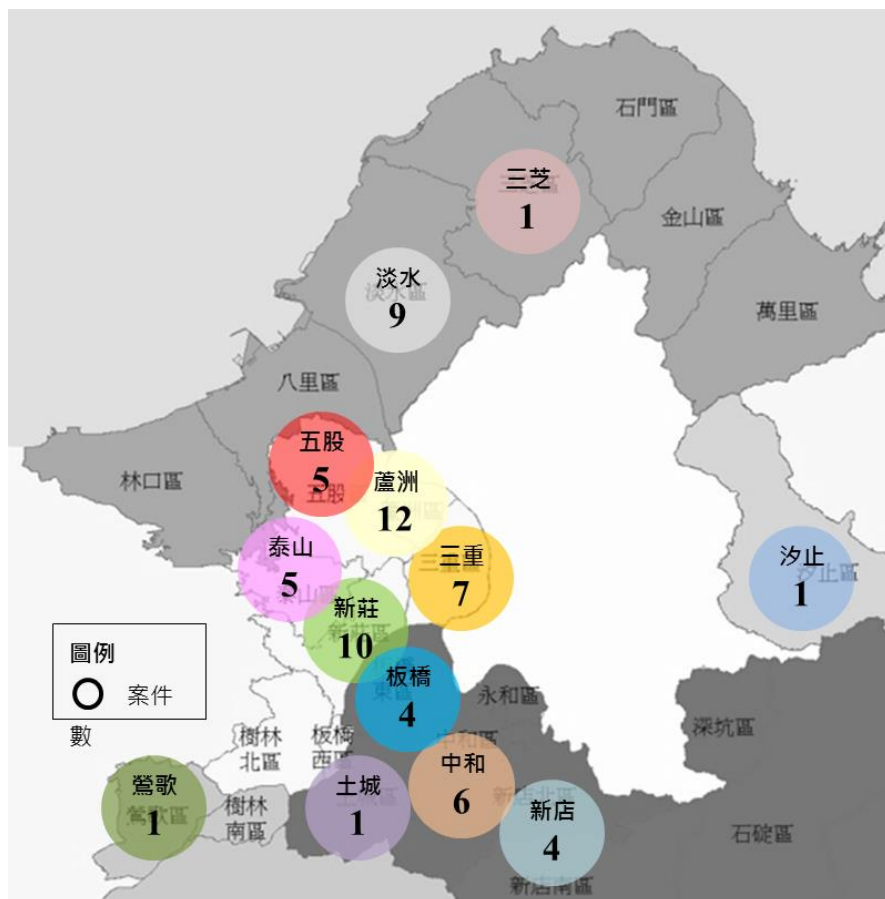


圖 3-18 健檢、補強、重建一條龍服務目前受理案件分布地區

資料來源：新北市政府彙整

肆、整建維護

為提升民眾整建維護之意願，進而改善環境品質與減少潛在災害可能性，防災型都市更新配合原有之《新北市政府辦理都市更新整建維護補助要點》，透過整建維護重建計畫受理民間「立面修繕」及「增設昇降設備」補助申請，補助建築物外部、本體及內部等整建維護所需經費，每案原則補助總經費 50%，如為策略地區補助經費可達 75%，每案最高補助上限為 1,000 萬元。

對一般民眾而言，瞭解法規與協調住戶具相當程度困難，因此為新北市都市更新處特委託專業團隊協助民眾，只要符合補助標準，具有意願進行整建維護的市民透過申請程序，專業團隊將會在受理後主動瞭解情況，並提供進一步「新北市整建維護諮詢輔導」到府服務，以協助民眾完成舊屋更新與申請補助。

專業輔導團隊提供的第一項服務，就是完整解說整建維護的相關資訊，其次則將進行相關居民的溝通與整合工作，並預估整體工作的費用、未來建築可能呈現的形貌示意等可能會遭遇到的問題。當居民多有參與的意願之後，輔導團隊將協助製作計畫說明書，向市府提出整建維護的補助申請，一步一步的帶領民眾，走向煥然一新的居住環境。

目前已核定之立面修繕及增設昇降設備補助申請補助共 9 案，其中立面修繕 5 案、增設昇降設備 4 案(詳如表 3-2)。

表 3-3 新北市政府辦理都市更新整建維護補助成果

補助類型	核定日期	案名
立面修繕	104 年 4 月 24 日	新莊區恆安段 1003、1005 地號等 2 筆土地建物整建維護補助案
	104 年 7 月 16 日	林口區林口段 326、327、328 地號等 3 筆土地都市更新整建維護補助案
	105 年 5 月 6 日	變更新北市永和區永利段 234-1 地號等 1 筆土地都市更新整建維護補助案
	105 年 11 月 4 日	板橋區光華段 443-1 地號 1 筆土地都市更新整建維護事業計畫案
	106 年 2 月 3 日	擬訂新北市永和區及人段 0435 地號等 4 筆土地都市更新整建維護補助案
增設昇降設備	102 年 7 月 26 日	新店區明德段 244 地號等 1 筆土地整建維護計畫案
	104 年 1 月 21 日	蘆洲區光華段 127 地號等 1 筆建物土地整建維護補助案
	104 年 12 月 9 日	擬訂新北市永和區信義段 718 地號等 1 筆土地都市更新整建維護補助計畫案
	106 年 5 月 12 日	擬訂新北市永和區樂華段 879 地號等 3 筆土地都市更新整建維護補助案

資料來源：新北市政府彙整



圖 3-19 永和永利段立面修繕整修前(圖左)與整修後(圖右)

資料來源：新北市政府彙整

伍、防災道路及避難點

《新北市都市計畫容積移轉許可審查要點》配合防災型都市更新，鼓勵申請人優先捐贈市府列管消防救災通道範圍內之土地，有助於協助政府打通防救災動線。

又「簡易都更地區」及「一般都更地區」面臨道路寬度如在 6 公尺以上，經消防公安檢討無虞，得申請容積移轉。另若前述地區基地內之建物經認定有危險之虞需拆除重建者，將不受基地面積及面臨道路寬度限制，惟為避免消防救災及交通負荷，仍以申請移入基準容積 15%之量體為上限。

陸、都更推動師蹲點輔導

部分亟需重建之老舊社區因房價較低或誘因不足，導致建商興趣缺缺，且民眾想自力更新專業能力不足，同時又經常要溝通協調，致使都市更新難以被有效推動。為協助社區進行「自力更新」，新北市政府領先全國，於民國 103 年創立「都市更新推動師」制度(又稱都更家教)，透過培訓對都市更新具熱誠的民眾或專業工作者，配合新北市政府房屋「健檢、補強、重建」一條龍服務，一旦房屋經新北市工務局檢定為二類(建議委請專業技師公會辦理結構安全評估作業)或三類(建議應立即辦理結構修復補強改善作業)後，都更推動師即進場幫助建商無整合意願的社區、不想依靠建商採自力重建的社區或辦理整件維護拉皮的社區，提供協助或輔導，其中如屬高風險地區者，例如結構不安全、土壤液化區，將優先進行蹲點輔導。最後輔導民眾一步一步完成整建維護申請或協助民眾辦理自力更新。

都更推動師透過 100 小時密集課程培訓、進階兩階段課程及結訓測驗，幫助參訓學員建立正確觀念、提升專業素養，在通過

兩階段的結訓測驗後，即可取得「新北市都市更新推動師」證明。而完成培訓課程並通過考試取得認證的都更推動師即可以深入社區服務，協助輔導有需求的社區推動都更事務。

目前都更推動師課程已開辦 7 梯次，共培訓出 256 位都更推動師，進入社區服務並有 99 案已完成輔導社區備查程序，其中在高災害風險地區內，都市更新推動師優先蹲點輔導計有 66 案。

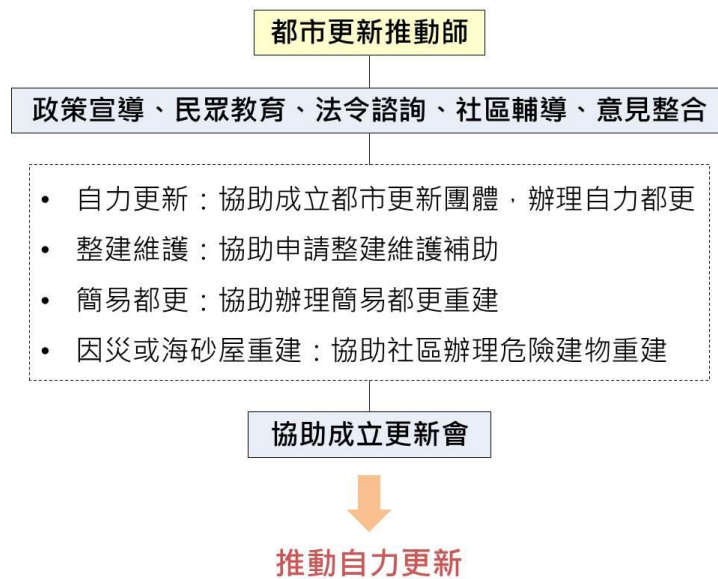


圖 3-20 都更推動師蹲點輔導

資料來源：新北市政府彙整



圖 3-21 新北市都市更新推動師培訓及社區輔導現況

資料來源：新北市政府彙整

第四節 新北市防災型都市更新案例探討

壹、新北市淡水沙崙社區

一、更新範圍與現況

沙崙社區位於新北市淡水區沙崙里淡海路，為民國 70 年興建完成之五層鋼筋混凝土造建物，屬 921 震損列管建物，現況建築物鋼筋裸露、磁磚及混凝土剝落、房屋漏水及滲水等，如遇強烈地震來襲，恐有傾頽影響公共安全之虞，又有疑似高氯離子(俗稱海砂屋)之情形，具拆除重建條件。該社區範圍內計有沙崙段 229 地號等 31 筆土地，面積 2,095.25 平方公尺，土地所有權人計 96 人，地上建物所有權人計 71 人，土地使用分區現為住宅區，建蔽率為 50%，容積率為 200%。

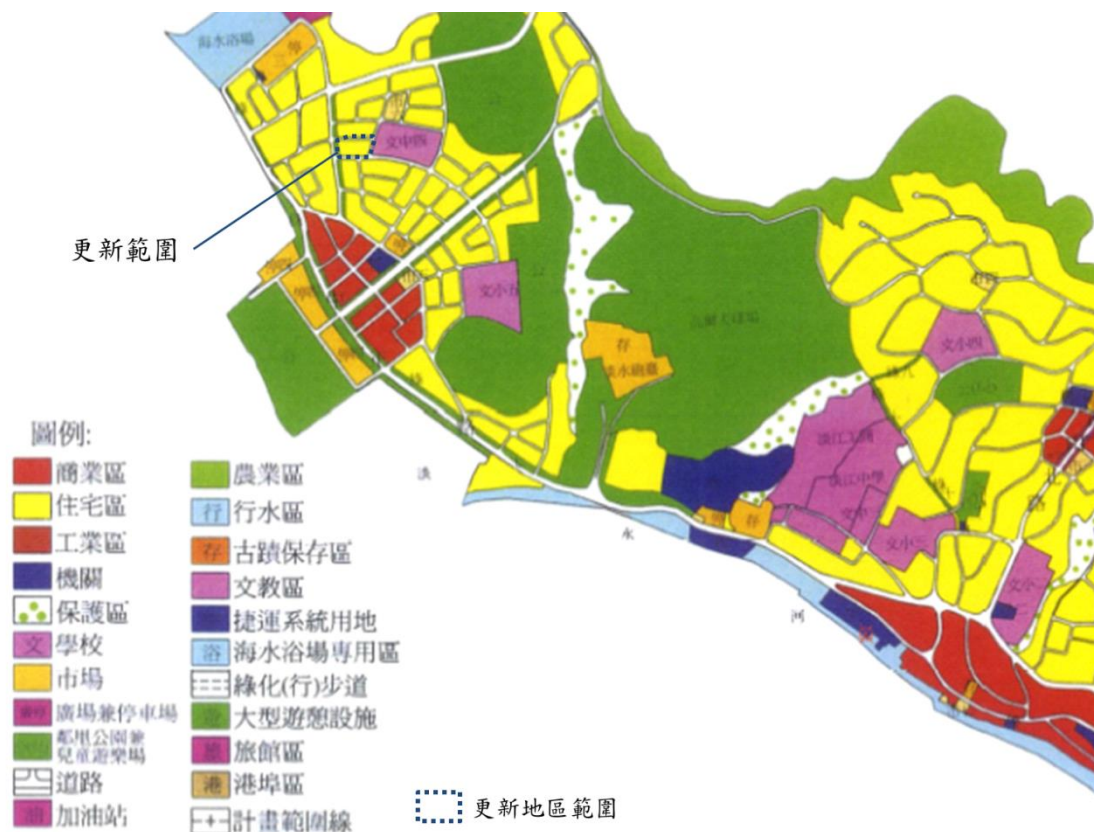


圖 3-22 新北市淡水沙崙社區土地使用分區

資料來源：新北市政府彙整



圖 3-23 新北市淡水沙崙社區更新範圍

資料來源：新北市政府彙整



圖 3-24 新北市淡水沙崙社區現況

資料來源：新北市政府彙整

二、防災型都市更新推動機制

(一)協助完成海砂屋鑑定

沙崙社區因早年住戶意見分歧，遲未達成共識，以致未能順利改建，亦未提出都市更新之申請。直至民國 105 年 3 月社區申請房屋健檢，由新北市政府、都市更新推動師及建築師、結構技師等公會辦理現場初勘，經勘查結果為三類案件(建議應立即辦理結構修復補強改善作業之建築物)，後續隨即指派都市更新推動師至社區蹲點輔導，協助社區民眾瞭解都市更新後續办理流程與更新法令、房屋重建比較方案、籌組都市更新會等專業內容，經過不斷協調整合後，終於跨出籌資辦理評估鑑定之門檻，於民國 105 年 9 月完成海砂屋鑑定報告，並於民國 106 年 1 月 19 日由新北市工務局核發海砂屋核備函建議拆除重建。

(二)籌組都市更新會

沙崙社區住戶參與都更意願約達 6 成，並期望以自力更新方式推動重建，新北市政府已於 106 年 1 月 19 日同意核准籌組，目前製作事業計畫書圖中。

(三)劃定更新地區

新北市政府考量沙崙社區以自力都更方式辦理，為鼓勵加速推動都市更新，於民國 106 年 3 月 1 日公告將沙崙社區劃定為都市更新地區，未來推動都市更新事業時可降低事業計畫送件同意門檻，整合達 67%同意比例即可申請報核先行審議，另可獲得時程獎勵，最高可達 10%容積獎勵。

貳、新店大溪地社區(C區)

一、更新範圍與現況

新店大溪地社區位於新北市新店區安興路以南、安民街以西、安民街 379 巷以北，整體社區分為 A、B、C 共三區，合法建築物約有 19 棟，約 95 戶住戶，屋齡約 30 年，建物形式為地上 5 層及地下 1 層之鋼筋混凝土造建物，土地使用分區為第三種住宅區，建蔽率為 50%，容積率為 280%。

C 區範圍內計有安和段 144、144-1 地號土地，面積 2,617.12 平方公尺，土地所有權人計 102 人。現況建築物鋼筋裸露、磁磚及混凝土剝落、房屋漏水及滲水等，倘遇強烈地震來襲恐有傾頽影響公共安全之虞。



圖 3-25 新北市新店大溪地社區土地使用分區

資料來源：新北市政府彙整

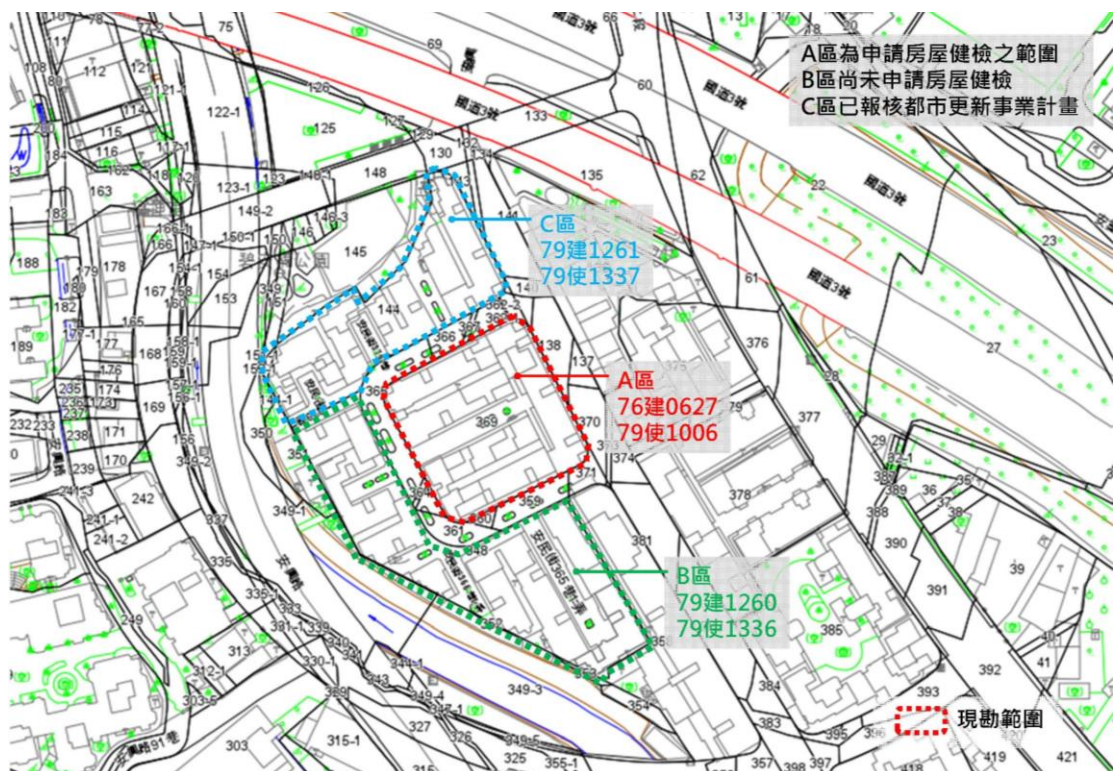


圖 3-26 新北市新店大溪地社區更新範圍

資料來源：新北市政府彙整



圖 3-27 新北市新店大溪地社區現況

資料來源：新北市政府彙整

二、防災型都市更新推動機制

(一)協助籌組都市更新會

大溪地社區住戶參與都更同意籌組人數意願約為 55%，並期望以自力更新方式推動重建，新北市政府已於民國 104 年 5 月 7 日同意核准籌組，並於民國 104 年 6 月申請都市更新事業計畫報核，目前辦理審議中。

(二)劃定更新地區

大溪地社區 C 區於民國 104 年 5 月經新北市工務局認定屬高氯離子鋼筋混凝土建築物，社區屋況不佳，有傾頹朽壞之虞且因花台設置，阻斷內部消防動線，影響消防救災及交通，為考量建築物安全之疑慮以避免災害發生及鼓勵整體共同更新拆除重建，將依《都市更新條例》第 7 條第 1 項第 2 款劃定更新地區，以協助加速推動都更。

第四章 結論與建議

新北市以山腳斷層為主，依中央氣象局地震測報中心歷史資料，不論北部、東部、中部及南部均有發生規模 5 以上地震之可能性，而新北市在歷經逾 40 年以上之都市發展，核心地區高度成長、人口與產業匯集，部分地區因時空背景居住密度極高、巷弄狹窄，每人享有之開放空間極少，對於救災動線及避難空間及防災規劃皆是重大考驗，亦造成居住安全一大隱憂。為解決環境敏感、居住安全與防災問題，本研究綜整國內外案例及現有推動機制，相關建議如下：

壹、持續建構新北市防災型都市更新體系

新北市政府延續內政部「防災型都市更新」政策，自民國 105 年起全力推動防災型都市更新。目前新北市以全市性空間尺度建立「安居城市」願景，並配合現有政策與未來推動方向，建構新北市防災型都市更新策略架構與行動方案。

防災型都市更新應從風險管理的角度，提出足以因應多變的外在環境衝擊與充滿不確定性的空間規劃內容。未來的空間發展必須改變以往著重最佳設計方案的思考模式，在環境容受力之下探討更多靈活的土地利用方案，並強化防災、預警、突發事件應急、撤離和恢復等風險管理計畫。

因此未來新北市將持續滾動式檢討以求精進，將都市再發展重新定義，短期先分別針對一般都市更新及防災都市更新政策定義分類，最後提供一套具有政策延續性且可以歸納綜整之法令，以法令帶動土地利用，完成防災型都市更新體系最後拼圖，使新北市境內具急迫性有危險的建物能有一套防災都市更新法令遵循。

目前新北市防災型都市更新階段性成果雖普遍獲得民眾肯

定，然而為整備全面性之都市防災政策，仍需要仰賴市府不同單位的合作，包含水利、消防、建築管理與城鄉發展等跨域共同合作，後續將持續進化都市更新發展架構，精進現有政策，提高整體推動效率。

貳、務實執行與持續宣傳推廣，提升住戶整合意願

透過防災型都市更新的實務輔導，分析得知目前民眾遇到的問題主要為現況出租或營業使用擔心影響收入、前期鑑定費用資金籌措分擔問題、後續更新分配/安置問題、土地產權複雜與擔心鑑定結果影響房價等。因此持續從務實執行與環境友善出發，透過都市計畫與都市更新法令制度的檢討，針對民眾自力更新最欠缺的技術及資金協助部分，訂定全方位協助與輔導措施，政策跨足宣傳、推廣、法令、執行等各層面，並以都市更新推動師進入社區蹲點輔導，提供住戶建議與資源，期望透過協助住戶整合、多元重建途徑與經費補助等方案，推動都市更新事業進行，改善都市環境與景觀，同時並增加都市更新的社會信任程度。

在新北市政府「安全、安心、安享」安居城市願景下，期望以政府部門為首，擴大都市發展與更新之考量範疇，藉由推動一連串具策略性、延續性、整合性之防災型都市更新政策，帶動都市開發更深層思考脈絡。另亦將新北市政府都市更新處辦理之都市防災空間治理工作，包含「都市更新」、「簡易都更」、「自力都更」、「房屋健檢、補強、重建一條龍服務」、「整建維護」等政策持續推展與精進，並建立綜整性之防災都市更新法令予以整併及依循，且在宣導團隊及推動師深入社區推動下，提升防災觀念認知率。

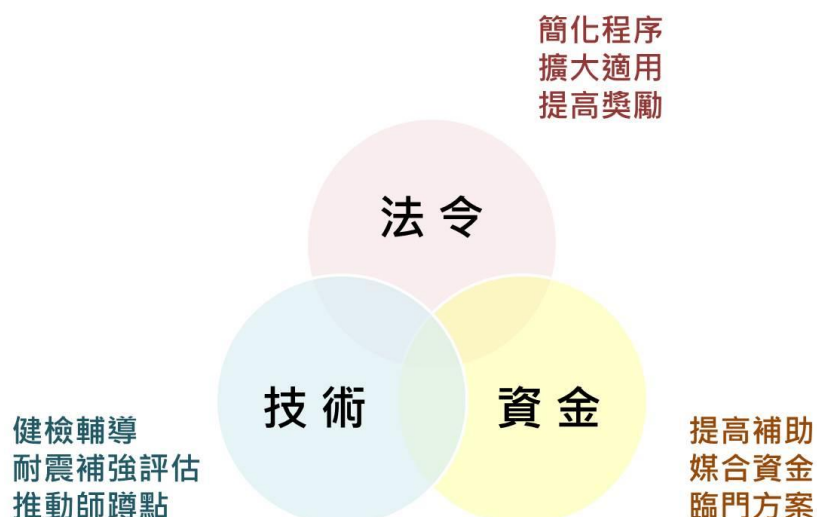


圖 4-1 新北市防災型都市更新行動方案

資料來源：新北市政府彙整

參、善用胡蘿蔔及棍子管理哲學

新北市政府雖提供多元補助或協助方案，然往往於社區在整合或出資問題時就面臨卡關，最終只聞樓梯響，不見人下來。

針對危險建築物(海砂屋、震損及房屋健檢三類案件)部分，目前新北市已有《都市危險及老舊建築物加速重建條例》及刻研擬中之《新北市防災建築再生自治條例(草案)》，以協助都市計畫高風險建築物為主，藉由鼓勵加速改善之作法，給予容積獎勵、鬆綁相關法令限制、補貼或減免稅捐等胡蘿蔔獎勵，必要時透過建管法規給予相關罰則或拆除等棍子約束，協助市民早日遠離危險家園。

參考文獻

書籍

1. Dennis Mileti (1999). *"Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States"*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
2. 黃建二(1984)，《都市更新之研究》，臺北：大佳出版社。
3. 錢學陶(1995)，《都市計劃學導論》，臺北：茂榮圖書公司。
4. 于明誠(1999)，《都市計畫概要》，臺北：詹氏書局。
5. 財團法人都市更新研究發展基金會(2002)，《都市更新魔法書：實現改造城市的夢想》，臺北：財團法人都市更新研究發展基金會。
6. 葉光毅、黃幹忠、李泳龍(2003)，《計畫方法論進階》，新北市：新文京開發出版股份有限公司。

期刊

1. Stephen Hall& Paul Hickman (2010). "Neighborhood Renewal and Urban Policy: A Comparison of New Approaches in England and France", *Regional Studies, Volume 36*, 691-696.
2. 吳杰穎(2014)，《防災型都市更新，真的防災嗎？》【專論】，府際關係研究通訊，16，10-11。
3. 邊泰明、彭佩瑩、陳玉嬌(2017)，《信任、互惠與都市更新合作意願相關性之研究》【專論】，住宅學報，26，1，1-29。

研究論文

1. 楊棻系(2000)，《都市更新單元規模之研究》(碩士論文)，國立政治大學地政學系研究所。
2. 周楷峻(2010)，《都市更新有關防災指標適用性之探討—以臺北縣三重市部分更新地區為例》(碩士論文)，中國科技大學建築研究所。
3. 魏婷婷(2010)，《公部門以整建、維護方式推動都市更新之探討—以基隆市正濱漁港附近地區為例》(碩士論文)，臺北科技大學

建築與都市設計研究所。

4. 王耀星(2012)，《影響都市更新推動成效因素之探討—以臺北市都市更新為例》(碩士論文)，國立臺灣師範大學全球經營與策略研究所。
5. 連翹毅(2015)，《防災型都市更新地區劃定之研究—以臺中市為例》(碩士論文)，逢甲大學都市計畫與空間資訊學系研究所。
6. 陳明龍(2016)，《推動防災型都更影響因素之研究》，中國科技大學土木與防災設計研究所。

政府研究報告

1. 蕭江碧、黃定國(1995)，《都市與建築防災整體研究架構之規劃》，臺北：行政院內政部建築研究所。
2. 行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處(1989)，《都市災害型態及其應變措施之研究—中日兩國防災法規、組織體系及應變措施》，臺北：行政院經濟建設委員會。
3. 李威儀、何明錦(2000)，《都市計畫防災作業手冊》，臺北：行政院內政部建築研究所。
4. 蔡勳雄、張隆盛、丁致成、廖美莉(2001)，《都市發展與都市更新》，臺北：財團法人國家政策研究基金會。
5. 李威儀(2003)，《日本都市防救災系統之規劃》，臺北：行政院內政部營建署。
6. 行政院(2005)，《民國 94-97 年度都市更新示範計畫》，臺北：行政院。
7. 行政院(2006)，《加速推動都市更新方案》，臺北：行政院。
8. 行政院(2009)，《都市更新推動計畫(98-101 年)》，臺北：行政院。
9. 行政院內政部營建署(2009)，《愛臺 12 建設—都市更新推動計畫》，臺北：行政院。
10. 行政院(2010)，《都市更新產業行動計畫(100-103 年)》，臺北：行政院。
11. 唐心如(2013)，《都市更新之課題探討》，新北：新北市政府。

12. 行政院(2015)，《都市更新發展計畫(104-107 年)》，臺北：行政院。
13. 財團法人成大研究發展基金會(2015)，《都市民眾使用避難空間適宜性評估之研究》，臺南：臺南市政府民政局。
14. 行政院內政部營建署(2016)，《安家固園計畫(105-110 年)》，臺北：行政院內政部營建署。
15. 新北市政府都市更新處(2017)，《新北市安居城市都市更新策略計畫案》，新北：新北市政府都市更新處。
16. 新北市政府消防局(2017)，《新北市地區災害防救計畫》，新北：新北市政府消防局

網路資料

1. 中華民國內政部營建署網站 <http://www.cpami.gov.tw/>
2. 內政部營建署都市更新網
<http://twur.cpami.gov.tw/public/pu-index.aspx>
3. 臺灣省土木技師公會技師報 <http://etimes.twce.org.tw/>