

調 查 報 告

壹、案由：聯合國身心障礙者權利公約第11條規定，國家應採取一切必要措施，確保在發生危難，包括自然災害時，保護身心障礙者並保障其安全。今（107）年8月南部大雨淹水，傳出有行動不便者因逃生不及而身亡。究竟在我國的防災計畫中，有無事前針對行動不便的障礙者或長者所規劃的逃生撤離計畫？平時是否有針對行動不便者進行防災演習？有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

民國（下同）107年8月南部大雨淹水，傳出行動不便獨居長者因逃生不及溺斃之憾事，本院為了解我國災害防救體系對於獨居長者、身心障礙者面臨常見之風災、震災、水災等天然災害之危機類型，平日組織運作防災保護網絡之情形，函請內政部彙整調查業務有關之中央主管機關及各地方政府相關資料，又於108年6月24日邀請行政院災害防救辦公室主任吳武泰、內政部消防署副署長江濟人、行政院農業委員會水土保持局副總工程師兼土石流防災中心主任尹孝元、衛生福利部社會及家庭署（簡稱衛福部社家署）組長尤詒君等人率業務相關人員到院接受詢問，已調查完畢，列述調查意見如下：

- 一、本案調查期間，衛福部參照臺中市政府的作法，主動篩檢將獨居長者或身心障礙者名冊，提供給各地方社政單位，先行訪視後，轉知災害防救辦公室，雖為亡羊補牢，惟地方政府之消防局在獲取該資料後，卻僅以消極等待報案之方式處理，恐失事前構建完整安全網之保護用意。為提升災害防救之迅速應變及提供救

援之警覺度，相關行政單位應積極與災害防救有關單位橫向聯繫，共同整體規劃獨居長者或身心障礙者之逃生撤離計畫及相關災害防救措施。又，中央災害防救業務主管機關應督促地方政府主動加強我國災害防救與社會行政等體系網絡間之橫向聯繫，以強化災害防救之功能

- (一)按聯合國身心障礙者權利公約第11條規定：「締約國應依其基於國際法上之義務，包括國際人道法與國際人權法規定，採取所有必要措施，確保於危險情況下，包括於發生武裝衝突、人道緊急情況及自然災害時，身心障礙者獲得保障及安全。」依我國身心障礙者權益保障法第2條第3項第17款規定：「其他身心障礙權益保障措施：由各相關目的事業主管機關依職權規劃辦理。」是以，為有效減少災害發生，或防止災害擴大，依災害防救法第22條規定，各級政府平時於災害防救上，應進行必要之資料蒐集分析、建置，並將防災弱勢族群之防救援助列為必要事項，納入減災事項，且依權責列入各該災害防救計畫中。

次依災害防救法第15條規定：「各級災害防救會報應結合民防及全民防衛動員準備體系，實施相關災害整備及應變事項；其實施辦法由內政部會同有關部會定之。」復依同法第4條第1項規定：「災害防救法主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」又依同法第7條規定：「為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設中央災害防救委員會，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員處理有關業務（第2項）。內政部消防署執行災害防救業務（第5項）。中央災害防救

業務主管機關執行災害資源統籌、資訊彙整與防救業務，並應協同相關機關執行全民防災預防教育（第6項）。」

再依災害防救法第9條規定：「直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人1人、副召集人1人或2人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼（第1項）。直轄市、縣（市）災害防救辦公室執行直轄市、縣（市）災害防救會報事務；其組織由直轄市、縣（市）政府定之（第2項）。」是以，地方政府之災害防救辦公室所需人員通常由該府各相關局處指派人員兼辦，然有關減災規劃及災前整備，如災害防救計畫之擬訂與修訂、其他有關減災等災害防救事項之協調、整合、規劃及督導、演練等業務，以減少災害衍生影響層面之權責單位通常為消防局，故各地方政府消防局掌握防災弱勢族群之基本資料，可強化救援之警覺度。

- (二)按災害防救法第3條第1項與第2項規定，各種天然災害預防、應變業務、災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行，依據災害危機類型，各主管機關則不同，內政部負責風災、震災等，經濟部負責水災等，行政院農業委員會負責土石流等，行政院原子能委員會負責輻射災害等業務。

有關行動不便之身心障礙者或長者、特殊需求者（下稱本案需服務對象）之基本資料建置，查係以衛福部社家署建置之全國身心障礙者基本資料庫為基礎，有關獨居且行動不便之身心障礙者，由衛福部社家署比對全國身心障礙者福利資訊系統

整合平台、戶役政資料、公勞軍保資料庫等資料，再篩選出清冊，自107年11月起比對出全國約有3,214名，依據比對結果以函文方式通知地方政府，復由各地方政府運用該等資料，派員關懷訪視確定為獨居且行動不便之身心障礙者共1,233名¹。至於其他中央主管機關並未特別針對獨居之行動不便身心障礙者或長者之人口分布建置相關系統。

(三)但各地方政府關注本案需服務對象之程度不同，基本資料更新掌握進度有異，例如基隆市政府坦言該府尚未單純對獨居之身心障礙者建置系統，然臺中市政府消防局、臺南市政府消防局²則「主動」請社會局提供獨居長者與身心障礙人士動態資料建立連結機制。以臺中市政府消防局為例，該局自104年1月起，即請該府社會局定期提供相關異動資料，並於該府消防局之指揮派遣系統定期更新臺中市獨居長者及身心障礙人士名冊，以利快速掌握救援對象，俾利迅速應變及提供救援，故臺中市政府保全清冊中，有獨居老人名冊且會納入該府消防局之指揮派遣系統，並持續將水災保全清冊併同彙整至消防局指揮派遣系統。

(四)查，衛福部社家署於參加本院詢問會議前，參照臺中市政府消防局作法，函請³各地方政府之社會局（處）應強化獨居長者面臨災害發生之預防機制，請社會局（處）主動將轄內每季清查與更新之列冊獨居長者名冊，轉知該府所轄災害防救辦公室，供各類型災害主責單位規劃該等獨居長者於災害發

¹ 108年7月3日院臺忠字第1080180937號行政院秘書長函。

² 108年6月18日院臺忠字第1080179129號行政院秘書長函及108年8月23日臺南市政府消防局承辦人電子郵件補充說明。

³ 衛福部社家署108年6月5日社家老字第1080800342號函。

生時之逃生撤離計畫及相關防救措施。是以，衛福部社家署之作法尚屬亡羊補牢。

- (五)再查，各直轄市、縣(市)政府消防局之119勤務指揮派遣系統，除臺北市與新北市政府消防局之外，均於107年10月起完成介接衛福部社家署身心障礙者基本資料庫(包含身心障礙類別、身心障礙等級、地址等)之建置，並配合該署每月自動更新資料1次，且於119派遣系統電子圖層顯示地理位置(GIS點位)。對於聽語障人士，內政部消防署之聽語障報案專線則於網站上提供全國各縣市政府之簡訊、傳真號碼。然有關介接衛福部社家署身心障礙者之基本資料庫後，於地方政府消防機關之業務運用，常僅用於事故發生之報案。

另，臺北市政府消防局自建之119指揮派遣系統，95年起雖建置有逃生能力低之市民資料庫，98年4月份起，該府社會局提供聽語障人士為主之保全清冊，然該府自建之119指揮派遣系統，無法掌握該府全體身心障礙民眾之相關資料。是以，中央災害防救業務主管機關允宜加強各地方政府消防局與府轄災害防救有關單位間，共同整體規劃獨居長者或身心障礙者之逃生撤離計畫及相關災害防救措施，以提高對於自行逃生及抗災害能力薄弱之獨居長者與身心障礙民眾之協助，強化救援之警覺度，積極推動預防機制以降低憾事。

- (六)綜上，本案調查期間，衛福部參照臺中市政府的作法，主動篩檢將獨居長者或身心障礙者名冊，提供給各地方社政單位，先行訪視後，轉知災害防救辦公室，雖為亡羊補牢，惟地方政府之消防局在獲取該資料後，卻僅以消極等待報案之方式處理，恐失事前構建完整安全網之保護用意。為提升災害防救

之迅速應變及提供救援之警覺度，相關行政單位應積極與災害防救有關單位橫向聯繫，共同整體規劃獨居長者或身心障礙者之逃生撤離計畫及相關災害防救措施。又，中央災害防救業務主管機關應督促地方政府主動加強我國災害防救與社會行政體系等網絡間之橫向聯繫，以強化災害防救之功能。

二、現行中央與地方政府災害防救主管機關，對於獨居長者及身心障礙者之逃生撤離計畫疏於規劃。大部分機關事前未研擬相關之逃生撤離計畫，對於「水災危險潛勢地區保全計畫」之保全對象，亦未依身心障礙不同類別，預先將障礙程度分類而擬定救災優先次序。各單位就防災弱勢族群的疏散撤離規劃缺乏會商機制，並且未邀請防災弱勢族群參與。為提升我國災害防救的效能，中央災害防救業務主管機關應聯合相關部會共商不同災害類型及不同特殊需求者，訂定各項疏散計畫，共謀求協助地方政府改進

(一)依行政院處務規程第7條，行政院設有災害防救辦公室，同規程第19條規定該辦公室負責掌理災害防救基本方針及災害防救基本計畫之研擬、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之初審。依災害防救法施行細則第7條規定：「中央災害防救委員會每5年應依本法第17條第2項規定，就相關減災、整備、災害應變、災後復原重建、科學研究成果、災害發生狀況、因應對策等，進行勘查、評估，檢討災害防救基本計畫；必要時，得隨時辦理之。」目前我國災害防救基本計畫，每5年進行勘查、評估與檢討，作為各級政府之上位指導計畫⁴。

⁴資料來源：107年11月28日核定災害防救基本計畫
<https://cdprc.ey.gov.tw/Page/C4D588F619706C77/addc9e6e-c1b8-475e-bc18-52e9e7df1aee> (瀏覽日：108年4月2日)

依據災害防救法第17條、第19條及20條與災害防救法施行細則第8條、第9條之規定，行政院函送災害防救基本計畫後，各級政府據以辦理災害防救事項，其內容為各級政府災害防救計畫編修依據。中央災害防救業務主管機關每2年作成災害防救業務計畫，應進行勘查、評估與檢討，必要時，得隨時辦理，該業務計畫應報請中央災害防救會報核定，中央災害防救業務主管機關及公共事業機關（構），並應就其主管災害防救事項，修訂災害防救業務計畫；直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所，亦應依災害防救基本計畫、災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬定地區災害防救計畫。

（二）惟本案據中央主管機關之說明，有關獨居之行動不便身心障礙者或長者事前規劃之逃生撤離計畫，由各業務權責機關分層負責研訂計畫。除農委會107年函頒敘明地方政府規劃時可邀請防災弱勢族群參加或納入意見以外，大部分機關事前未研擬相關逃生撤離計畫，現況對於「水災危險潛勢地區保全計畫」之保全對象，未依身心障礙不同類別，預先將障礙程度分類而擬定救災優先次序⁵。

至於地方政府則有基隆市、嘉義市、彰化縣、澎湖縣、連江縣等5個縣市政府，亦坦言未有特別針對獨居之行動不便身心障礙者或長者規劃逃生撤離計畫；臺南市等大部分地方政府則認為獨居之行動不便身心障礙者或長者規劃逃生撤離計畫應屬中央主管機關辦理事項，因涉及眾多單位權責，非屬地方政府回復事項，咸認由業務相關之中央主管機關邀請專家學者與地方共同研議因應對策，對

⁵ 108年6月18日院臺忠字第1080179129號行政院秘書長函。

於不同的障礙別分別制定不同的疏散撤離計畫，且應有全國一致性防救措施等建言。是以，目前中央災害防救業務主管機關並未針對獨居之行動不便身心障礙者或長者規劃逃生撤離計畫，現行確有不足之處，尚待檢討改進。

(三)又查，內政部雖說明風災、震災(含土壤液化)等災害防救業務計畫中，訂定地方政府平時應掌握轄內災害潛勢預先採取防範措施、加強掌握保全對象，尤其是老弱及慢性病患等避難弱者名冊，並加強辦理疏散、收容及各項緊急應變講習演練，地方政府並據以擬定地方災害防救計畫等語。然於易發生颱風、水災、土石流等自然災害期間，我國計有臺北市、桃園市、臺南市、基隆市、新竹市、嘉義市、新竹縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣等16個地方政府，對於防災弱勢族群面臨該等類型災害之疏散撤離，內部單位間彼此缺乏橫向會商規劃與討論，亦未邀請防災弱勢族群參加或納入相關建議，有待相關機關重視加強災害防救之預防機制。

(四)綜上，現行中央與地方政府災害防救主管機關，對於獨居長者及身心障礙者之逃生撤離計畫疏於規劃。大部分機關事前未研擬相關之逃生撤離計畫，對於「水災危險潛勢地區保全計畫」之保全對象，亦未依身心障礙不同類別，預先將障礙程度分類而擬定救災優先次序。各單位就防災弱勢族群的疏散撤離規劃缺乏會商機制，並且未邀請防災弱勢族群參與。為提升我國災害防救的效能，中央災害防救業務主管機關應聯合相關部會共商不同災害類型及不同特殊需求者，訂定各項疏散計畫，共謀求協助地方政府改進。

三、身心障礙者之防災預防，因其身心特殊需求，需要透過日常演練，以熟悉災害警示、逃離路線、緊急應變等防災知識，並透過建物硬體空間的改善，提高整體災害應變能力，在事故前演習是預防危機之重要一環，屬於風險管理之教育與訓練工作要項。現行我國未就不同障礙別之身心障礙者訂定不同防災及疏散演習的計畫，且相關教材未調整為易讀易懂的資訊，通用可及性不夠，無法穿透多層樣障礙的藩籬，而有關緊急或危險情況之無障礙/可近性（Accessibility）之規劃亦有所不足，均尚賴中央與地方政府跨部會合作協力檢視災害防救計畫及相關配套措施，進行檢討修正，以落實身心障礙者能於平等基礎上，充分有效地參加與自身生命息息相關之災害預防活動，俾利其應變，減少憾事之發生

（一）依行政院處務規程第19條規定，災害防救辦公室協助督導災害預警、監測及通報系統之災害整備、教育、訓練及宣導等事項。又依災害防救法第23條第1項第2款規定：「各級政府應依權責實施災害防救之訓練、演習整備事項。」同法第25條規定：「各級政府及相關公共事業應實施災害防救訓練及演習。」

另按內政部101年1月31日台內消字第1010820612號函頒：各級政府執行因災形成孤島地區疏散撤離及收容安置標準作業流程「壹、平時整備階段，二、檢視災害疏散撤離計畫及落實演練」之內容，要求農委會、經濟部、內政部應適時檢視並修正易形成孤島地區之土石流、淹水、風災警戒標準及疏散撤離啟動建議等，並本權責協助地方政府規劃疏散撤離路線等相關資料，至於地方政府除需適時檢視及修正易形成孤島地區之相關疏散撤

離計畫及於辦理各項災害防救演練時，將疏散撤離項目納入演練。

是以，有關規劃逃生撤離計畫，中央與地方政府均應協同隨時檢視災害疏散撤離計畫，並進行檢討修正，且將疏散撤離項目納入演練，俾使民眾了解疏散路線；其中經濟部、農委會及內政部各本權責協助地方政府落實辦理疏散撤離演練工作。

(二)又，國際審查委員會（IRC）106年11月3日就我國施行身心障礙者權利公約（CRPD）初次國家報告結論性意見第36點，國際審查委員會認為⁶我國於擬定、實施與評估減災措施時，缺乏身心障礙婦女、兒童及原住民觀點，特別是就社會心理障礙/心智障礙、聽覺障礙、視聽覺障礙者於危險情況與人道緊急情況部分表示關切。查，目前中央主管機關未就不同障礙別之身心障礙者訂定不同疏散演習計畫，並未與地方政府針對不同的障礙別辦理防災演習，且對無障礙/可近性（Accessibility）之規劃亦有所不足，對於不同障礙別之身心障礙者，有關疏散避難之相關教材未調整為易讀易懂的資訊，通用可及性⁷不足。

以美國為例，規定聯邦和各州政府都有保護身心障礙者免受傷害之責任，身心障礙者處於社區或居家時，就緊急事故預防準備與回應上，其準備計畫、緊急事故通知、撤離、救難庇護中心（備用藥物、冰箱、備用電源等）之規劃或設置、緊急交通工具、工作人員訓練等災難防救相關內容，均依不

⁶ 危急情況與人道緊急情況（第11條）

⁷ 例如：不要負向說明，而是正向說明應該要怎麼做，若要陳述不可以做的事，就用國際通用的紅色禁止符號標示在圖片旁邊，可助於理解；相關手冊完成後，邀請該類別之身心障礙者實際測試並提供有聲版等一般通用措施。

同類別身心障礙者之需求來設計，且提供有關身心障礙者與其他特殊需求者災難預防手冊，以圖文並茂淺顯易懂（含語音版）等通用可及性之各種宣導教材，藉由經常舉辦溝通活動、訓練及反覆演練⁸等方式，使身心障礙者或政府相關單位在面對危難時，透過彼此所建置之災難防救機制，降低憾事之發生，殊值我國參採。

目前我國部分地方政府辦理相關災防演習，雖於疏散演習環節中，有邀請少數獨居長者或身心障礙者一同演習，但對處於一般社區之獨居長者或身心障礙者或於學校普通班（資源班）就讀之身心障礙學生，未有足夠適當的防災宣導資訊，亦顯疏散避難相關配套措施之迫切需求。另，各地方政府期待中央主管機關未來能就不同障礙類別之身心障礙者之疏散逃難計畫，分別有所規劃，使全國有一致性標準，俾利地方政府遵循。是以，應由中央災害防救主管機關研發指導各種身心障礙與其他特殊需求者災難救助手冊，邀集相關部會及地方政府與身心障礙者有關團體召開研商會議，依國際審查委員會（IRC）審視我國情況之結論性意見，儘速檢討改進相關作為，以建立完善制度化機制。

（三）綜上，身心障礙者之防災預防，因其身心特殊需求，需要透過日常演練，以熟悉災害警示、逃離路線、緊急應變等防災知識，並透過建物硬體空間的改善，提高整體災害應變能力，在事故前演習是預防危機之重要一環，屬於風險管理之教育與訓練工作要項。現行我國未就不同障礙別之身心障礙者訂定不同防災及疏散演習的計畫，且相關教材未調整為

⁸ 資料來源：<http://www.sunable.net/node/33904> 及
<http://www.sunable.net/node/34334>

易讀易懂的資訊，通用可及性不夠，無法穿透多層樣障礙的藩籬，而有關緊急或危險情況之無障礙/可近性（Accessibility）之規劃亦有所不足，均尚賴中央與地方政府跨部會合作協力檢視災害防救計畫及相關配套措施，進行檢討修正，以落實身心障礙者能於平等基礎上，充分有效地參加與自身生命息息相關之災害預防活動，俾利其應變，減少憾事之發生。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院督促所屬及地方政府檢討改進。
- 二、調查意見，移請本院人權保障委員會參考。
- 三、上網公布案由、調查事實、調查意見。

調查委員：王幼玲