

防災型都市更新，真的防災嗎？

吳杰穎

銘傳大學都市規劃與防災學系 副教授兼系所主任

paulwu@mail.mcu.edu.tw

內政部近來開始推動所謂的「防災型都市更新」(以下簡稱防災型都更)，防災型都真的更防災嗎？

任何都更皆為「防災型都更」

任何重建型的都市更新，其實均可被稱為「防災型都更」。更新重建後的新建築，不論是耐震程度、或防火的效果，均較更新前的老舊建物來的佳，所以說任何重建型都更，均可稱為防災型都更。

防災型都更可能不防災

為了推動都市更新，容積獎勵是最常見的誘因。容積獎勵後的開發，樓地板面積增加了，通常引進更多人口入住，造成更新區人口密度與土地使用強度均增加。2010 年內政部建築研究所的報告指出，人口密度與土地使用強度是造成都市地區洪患的主要原因，因為人口密度增高、土地使用度增強，將致使透水鋪面的面積減少，造成逕流量增加，導致洪患的頻率增加。換言之，容積獎勵卻提高了洪災脆弱度。因此，當我們進行都市更新時，強化了建築物的耐震程度，汰換了原本的舊有管線，降低了火災與地震風險，確實是「防災」沒錯；但若這更新區是位於低窪易淹水的區，則會造成更大的災損(因為更多人移入更新區)。這豈不是「防震災型都更」，同時卻也是「加重洪災型都更」？

「防災型」都市更新，應當考慮「全災害」(all-hazards)，特別是近幾年愈趨嚴重之水患問題。否則，「防災型」都市更新可能更不防災。

防災型都更應考量都市滯洪保水

「防災型都更」，應當與基地保水、滯洪等概念互相連結。也就是說，防災型都更應要求建商落實「海綿城市」、低衝擊開發(Low Impact Development, LID)或綠色基盤設施(Green Infrastructure: GI)等概念，以降低洪患的災害脆弱度。

去年 11 月行政院通過了 6 年 600 億的「流域綜合治理特別條例」草案，希望以「海綿城市」的概念來推動治水。「海綿城市」的主要精神即是城市能有極佳的透水鋪面，大雨時地表能吸水防洪。近年來，LID 或 GI 的概念也有相通的作法，如增加綠地面積、提升透水面積比例、增加都市保水與滯洪、延長逕流匯集、強化自然排水的能力。因此，防災型都更現階段應當與這些概念互相連結，才能達成「全災害」防災之目標。

都市更新應先解決容積獎勵問題

其實，在談防災型都市更新，應先檢視都市更新容積獎勵的問題。現行的都市計畫是利用計畫人口，來決定每一塊土地的使用強度(最大容積率)與公共設施的供給量，也就是說都市計畫是有總量管制的精神。然而都市更新法，卻賦予都市更新能夠有容積獎勵。都市更新中的容積獎勵卻是在原本都市計畫法給予的最大容積率外，再給予「額外」的開發量，這使得原本總量管制的精神完全瓦解，都市計畫面臨失控。防災型都更，也因為「防災」而獲得容積獎勵，殊不知如此之容積獎勵，對某些災害而言，反而是增加了災害脆弱度。因此，都市更新應先檢討容積獎勵問題，討論是否有其他的獎勵措施，來增加都市更新的誘因。

結語：「防災」不應成為都更的口號，而是要能具體落實

我們希望，防災型都市更新的「防災」，不應是成為取得更多容積獎勵的口號，否則防災型都市更新可能不防災，反而提高了災害脆弱度。另外，真正的防災行都更，應是能與「海綿城市」或 LID 及 GI 的概念相連結，而具體落實於都市更新的規劃中。