

# 內政部區域計畫委員會第 173 次會議紀錄

內政部區域計畫委員會第 173 次會議紀錄

中華民國 95 年 1 月 19 日台內營字第 0950800113 號

壹、時間：民國 94 年 12 月 29 日（星期四）上午 9 時 30 分整

貳、地點：營建署第 601 會議室 記錄：張順勝

參、主席：林委員中森代理

---

## 陸、宣讀第 171 次會議紀錄

決議：第 171 次會議紀錄內容確認。

## 柒、討論事項：

第 1 案：非都市土地開發審議作業規範部分條文修正（草案）

決議：

一、案由一：討論非都市土地開發審議作業規範總編及專編條文修正（草案）

（一）總編條文修正部分：

1. 第 17 點條文修正內容：（1）第 1 項第 2 款修正條文，增訂之但書規定，刪除「並為行政院核定之國家重大建設計畫」等文字，餘照案通過。（2）第 1 項第 3 款新增條文，照案通過。（3）第 1 項第 5 款修正條文，照案通過。
2. 第 22 點條文修正內容，照案通過。

二、案由二：討論非都市土地開發審議作業規範附表二區域計畫擬定機關受理開發案件型式要件查核意見表、附件一第一階段諮詢服務書件內容、附件二及附件三等查詢依相關法規劃定應予保護、禁止或限制建築地區之表格

1. 第 6 點：「依文化資產保存法第 36 條劃定之古蹟保存區」：依行政院文化建設委員會 94 年 11 月 29 日文壹字第 0941128347 號函意見，爰修正本點查詢項目為：依文化資產保存法第 33 條劃定之古蹟保存區、第 44 條劃定之遺址保存區及第 56 條劃定之文化景觀保存區。
2. 是否須增加「文化地景」之查詢項目：因目前尚缺法源依據，申請人無法向相關機關查詢是否位於「文化地景」地區，故本點查詢項目暫不納入。
3. 第 24 點：是否位屬依「要塞堡壘地帶法」第 3 條公告之要塞堡壘地帶基於簡政便民原則，本點建議洽詢機關修正為「國防部（註 3）」，並於表格下方增列（註 3）：第 24 項查詢範圍包括：基地位於台北市、台北縣、桃園縣、新竹縣、高雄市、高雄縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣，其餘縣（市）所在地免查核此項。

以上決議內容，參見后附「非都市土地開發審議作業規範部分規定修正對照表」、附件一之相關法規劃定應予保護、禁止或限制建築地區之 24 項查詢項目。

## 第 2 案、審議台北縣新店市「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程」開發計畫案

### 一、決議：

1. 本次會議相關問題，經申請人說明、陳情居民及地方民意代表充分表達意見，並經委員會委員充分討論後，因本案係台北縣政府配合行政院環境保護署「鼓勵公民營機構興建營運一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場設置計畫」之環保政策及依台北縣政府「鼓勵民間機構興建營運一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場」契約之規定，採用 B00 方式辦理招商興建，並由該府轉送本部區域計畫委員會

審議。今行政院環境保護署對於一般事業廢棄物處理部分，因應灰渣處理政策變遷，再利用已為主流，最終處置已不需要，不再支持推動。且該府於94年12月28日北府環六字第0940078346號函陳以本案涉及廣泛，為期深入瞭解，請本部區域計畫委員會暫緩審議，並俟該府有較深入了解後再議。惟因該府對於本案是否繼續推動開發之態度與之前歷次會議中該府代表之說明未盡相同；然本案係台北縣政府採B00方式招商辦理，是否有繼續推動之必要性，該府態度是關鍵因素，是為求審慎周延及尊重地方政府意見，並顧及申請人權益及避免行政資源浪費與增加社會成本，請台北縣政府會後提供具體意見說明本案是否有繼續推動之必要，並函送本部，併本（第173）次會議與會委員意見及歷次專案小組會議之決議事項，退回專案小組審慎釐清後，再提報本委員會討論。

2. 請申請單位參考與會委員意見補充修正後，3個月內送本部營建署，並請作業單位併台北縣政府意見提專案小組召開會議釐清後，再提區域計畫委員會討論。

## 二、附錄（本次會議討論事項第2案發言內容摘要）

### 委員、與會代表、居民及申請單位回覆意見

#### （一）自救會陳梅嬌會長

1. 有關本案簡報說明資料有諸多不實之處，如交通計畫部分，未將鄰近安康國小、安康高中、及人中學及達觀國中小學（預定97年完成）等學校，納入交通計畫分析中。
2. 本掩埋場興建工程私人利益甚大，且未考量危害地方之問題，以及鄰近居住社區之區位與現況不符。
3. 有關本案興建之區位及地質條件並不適宜，且灰渣造成環境危害非常大，另台北縣新任周縣長亦表示，因本案涉及廣泛，為期深入瞭解，於94年12月28日以北府環六字第0940078346號函陳請大部區域計畫委員會暫緩審議。故為免造成環境嚴重破壞，不要急於一

時審理本案，希望貴委員會能暫緩審議本案，或駁回本案。

4. 有關開發單位提供之公文可信度，應納入考量。

## (二) 台北縣議員吳善九

1. 有關前議員陳梅嬌女士提及本事業廢棄物掩埋場，於歷次專案小組審查、其他單位（環境影響、水土保持）審查時，關於政策執行上究係由誰決定，從中央環保署至地方環保局，皆彼此互推責任，且本次會議台北縣政府環保局、工務局、城鄉發展局等局室皆未派員出席說明。
2. 有關本案區位之適宜性及不可替代性乙節，台北縣政府於前（第5）次專案小組會議中，未能具體有效說明本案區位適宜性及是否為不可替代性，且縣府無法說服當地居民及議員同意興建。
3. 另台北縣政府已於94年12月28日以北府環六字第0940078346號函陳請大部區域計畫委員會暫緩審議。故希望大部委員會能暫緩審議本案。
4. 因本案涉及廣泛，有關台北縣政府擬深入瞭解本案，最後如否定本案興建，且如經貴委員會審查通過，未來相關責任應歸咎於何單位？
5. 有關環保署推動垃圾資源回收再利用政策後，大台北地區垃圾焚化爐，已有1/6至1/5使用容量在空轉，休爐時間遠比運轉時間長，因此，未來地方政府或任一焚化爐將考量一般事業廢棄物進場，故應考量掩埋場與焚化爐競合、設置必要性及區位敏感性。

## (三) 新店安坑反掩埋場大聯盟副會長劉川豹

有關本案相關公共損益及風險評估分析，由本會會員說明。

## (四) 新店安坑反掩埋場大聯盟

有關本案公共損益及風險評估分析說明如下：

1. 關於本案公共利益如下，提供台北縣掩埋一般事業廢棄物與灰渣之利益為 38.7 億元、台北縣政府回饋金為 28.7 億元、地方回饋金為 3.6 億元，共計 71 億元。
2. 關於本案公共損害如下，房價降低 1/10 計，損失約 900 億元、交通擁塞致時間延遲損失為 7.5 億元、車禍傷亡損失無法估計、灰塵致居民健康損失，以 1000/人、年計算，約損失 12 億元、施工失誤、掩埋完成後土石及地下水污染等災害發生之損失難以估計、掩埋場進駐致空屋增加，3000 戶\*30 坪\*100000 元計約損失 90 億元，總計約損失 1010 億元，損害大於利益超過 10 倍。
3. 有關台北縣議會已通過否決本案興建，何以縣府仍不執行。
4. 有關本案於 92 年 4 月 30 日與台北縣政府簽約，合約並規定簽約後 26 個月未動工者，即予以解約，查現已超過 26 個月，為何縣府仍不執行。

#### (五) 當地居民

1. 有關本案社會及交通成本等簡報資料內容不實。
2. 本人居住較大慶社區及瓏山林社區更接近本案場址，有關簡報資料中，並未將本人居住區位納入說明。
3. 有關行政處分無效提出行政訴訟一節，其行政處分駁回理由與環評駁回理由並無直接關聯。
4. 有關本案環境影響、水土保持及土地開發等計畫審議，對於各階段審查面積都說不清楚之開發單位，何以將如此重大開發工程，給予誠信有問題之單位，我們當地居民強烈質疑其承諾，還請委員們能就當地居民立場設想之，並請多幫助當地居民。

#### (六) 當地里長

有關本案環境影響審查時，當地里民及鄰近里民皆無表達意見機會，目前已經歷多年抗爭，心情亦甚為沈痛。且歷次來大部委員會抗爭時，當地里民即囑託里長於會中陳請

區委會委員否決本案，另本案如審議通過，當地居民將不惜流血撼衛家園。

#### (七) 趙永清立法委員代表

1. 有關本案3年前即受理審議，當地居民對於一般事業廢棄物掩埋場之認知，由什麼都不懂至結合當地水文、地質、交通等學者專家，來證明該地區實不適宜設置掩埋場，故希望貴委員會能給當地居民一公道，將本案否決興建。
2. 另有關過去所有錯誤之審查過程及結果，包括環評審查、水土保持等審查一併予以駁回。

#### (八) 當地居民

1. 有關行政訴願部分，開發單位有誤導之嫌，且有關環評之行政訴願過程中，有3位學界委員同時作成不同意見，針對本案於台北縣政府之環評程序違法，應予以退回。其餘官派之訴願委員認為本案訴願應予駁回，以上說明供委員參考。
2. 關於本案行政訴訟部分，開發單位所說明之駁回理由與環評實質理由審查無關，而是在於法條引用，且法官有不同之見解。另尚有2案行政訴訟於台北高等行政法院進行中，又被駁回之訴訟案件亦上訴至最高行政法院。故本案環評之行政訴訟及行政訴願部分，皆尚未確定。請委員會一併審卓。

#### (九) 台北縣新店市公所

1. 有關政府公職人員本當依法行政，惟當政策與民意有所衝突時，應審慎處理。另本案區位選擇合理性、設置必要性及可能需付出之社會成本等，應通盤且周延考量。
2. 該地區已設置一座焚化爐，如再設置一掩埋場，是否有違公平正義原則，建請委員深思。

3. 另有關新任台北縣長對於本案認知與處理態度，希望大會能給予適當尊重。

#### (十) 陳委員彥仲

本案經歷 5 次專案小組會議審慎審查，亦耗費許多時間及行政資源，當地居民陳情、規劃單位說明、區委會委員及作業單位辛勞，皆予以肯定。因本案係屬重大開發案件，故採取審慎態度，在尊重當地居民及規劃單位雙方對等權益下，給予雙方有足夠的表達意見與溝通管道，在場每位委員幾乎皆參與過小組會議審查，本人就會勘及 5 次會議討論後內容，作一簡要歸納說明，依重大議題分為行政程序及實質內容等二部分：

關於行政程序部分，如環境影響評估審查程序是否進行第 2 階段審查一節，非區委會審議權責。

另有關實質內容審議部分，由會議資料歸類 7 種問題中，本人將分為本質面問題與技術面問題等 2 類說明。

1. 本質部分有下列幾點問題：(1) 區位適宜性：於歷次專案小組會議時，當地居民及委員對於本案區位適宜性皆有提出質疑，目前亦仍有存疑。有關大台北地區鄰避性設施是否有整體性之規劃，雖經歷 5 次會議討論，惟仍未有一具體說服力之成果。(2) 政策意向：從廢棄物之掩埋至資源回收之環保政策，有關本案涉及一般事業廢棄物處理部分，是否仍有其急迫性，歷次小組會議中，申請（規劃）單位未有一具體數據對委員說明。(3) 本案設置後對當地居民基本生活圈影響，如對景觀、生態影響，規劃單位所提之說明，對居民、委員是否具有充分說服力，委員們對於規劃與民眾溝通協調之期望亦非常大，惟雙方似乎仍無法達成共識點，未來將產生甚大之社會成本。
2. 有關技術部分有下列幾點問題：(1) 有地質、交通及未來防水設施等，規劃單位採取比標準高之防滲鋪設

(6層)方式，其用心予以肯定，惟因本案基地地質條件問題，其防範措施之成果似仍無法充分說服當地居民及獲得委員認同。有關規劃單位之防滲鋪設方式，是否能取得委員會委員認同，供委員參考。(2)有關土地使用變更部分，本案主要聯絡道路涉及都市計畫保護區變更為道路一節，雖經台北縣政府承諾，惟後續辦理過程仍未推動。故本案經歷5次專案小組會議討論後，仍尚有無法決定之重大議題，故提報委員會討論。

#### (十一) 賴委員宗裕

本人於前(5)次專案小組會議時，曾提出本案區位適宜性及公共利益等2點問題請規劃單位補充說明。有關公共利益之問題甚少於委員會討論，今規劃單位及當地居民皆很用心，並將相關公共利益之指標、量化數據列出。針對本案之區位適宜性及公共利益之問題，本人再進一步就前開2點問題表述意見及對本案之態度，以下說明並請列入會議紀錄中。

1. 有關區委會審查時，得引述「區域計畫法」第1條，略以：「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以…增進公共福利，特制定本法。」，從條文可揭示立法宗旨，其核心理論在於區位及公共利益之考量，合理分布不僅是區位問題，亦是本案爭論核心之一，另一為增進公共福利。
2. 有關增進公共福利，即公共利益為何之問題，本案審議時考量是否核發開發許可，亦常引用「區域計畫法」第15條之2第1項第1款規定，於國土利用係屬適當而合理者。於前(第5)次專案小組已提出，從學理上解釋，所謂國土利用屬適當而合理，係應具有公共利益之前提下，始稱為適當而合理。否則不應核准開發許可。有關公共利益係參考日本法規案例，即所得之公共利益須大於因事業計畫所受損失之私人利益及公共利益之總和，兩造所呈現之資料，應予以比

對並判斷何方為審查依據，上述公共利益之判斷，當事人有舉證之必要，今雙方皆已舉證，審議機關或主管機關除依據申請人所提之事業計畫內容外，亦應參酌公廳會程序及意見、利害關係人意見及相關行政機關及委員會意見，綜合考量後，做為公益或私益之衡量與比較。故依上述考量因素來檢視今申請人所回應之公共利益內容（專案小組第5次審查意見及申請單位回覆說明附錄三），個人判斷申請人有高估公共利益及低估私人與公共損失利益之虞，如掩埋事業廢棄物處理方式，並非不可替代性，高估處理54.75萬噸廢棄物之合理性，又隱藏廢棄物埋設越多，事業體營運規模越大之事實，且忽略處理方式並非不可替代性，本案處理亦將減損台北縣既有相關掩埋設施營運效率，而降低了公共利益。另申請人表示可減少廢棄物處理之社會成本，卻忽略公廳會利害關係人抗爭之社會成本。並引用國內外案例經驗，本案10年營運期滿後土地再利用為大型綠地及休閒設施，長期鄰近房地產地價將上漲，惟10年、20年後該地區房地產地價是否上漲不得而知。本案開發如通過，房價將會下跌，是否如當地居民陳情之內容，亦不得而知，又相關財產損失補償目前並無法源依據，故無法要求申請人配合辦理。

3. 審議過程中，許可係一行政處分及行政行為，依「行政程序法」第7條第1款，採取之方法應有助於目的之達成。係規範比例原則，即所謂適當性原則；又同條第2款，有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。係比例原則中必要原則，本案申請人選擇之區位，非必要性或不可替代性之區位。綜上，本案廢棄物之處理方式及區位選擇，皆有替代性情況下，是否仍須選擇本區位設置，而造成人民權益損害可能較大之疑慮。是否符合「行政程序法」之原則，是有其疑義之處。

4. 有關「行政程序法」第7條第3款，採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡，係屬狹隘之比例原則，即所得之公共利益大於所失之公共利益。依上述三原則，申請人衡量之公共利益有失客觀性，並未將相關均衡性，做客觀對照、比較。
5. 綜合以上意見，申請人未具體說明本案公共利益大於所損失之私人與公共利益總和，即無法證明本案符合「區域計畫法」第15條之2第1項第1款規定，於國土利用係屬適當而合理者。又本案區位選擇非政策指定之區位、非不可替代性之區位及非對人民損害最小之區位等區位，故不符合「區域計畫法」第1條之立法宗旨及「行政程序法」第7條之比例原則。另本案開發型態已不符合環保署當前環保政策方向，且該署亦於會中明確表示本案不符合當前環保政策。於如此情形下，本案開發將影響其他場址營運效益及資源利用之經濟價值，亦可能違反當前國土政策永續發展之目標。以上歸納，本人對本案開發之態度已非常明顯。

#### (十二) 吳委員綱立

有關公共利益的問題，誠如賴委員意見。從公共政策或公共行政角度，公共利益為何仍有許多爭議？公共政策有公共利益係大眾利益之說法，何為公共利益？目前仍在探討，公共利益價值在於引發公共討論後尋求一共識。本人覺得本案對申請人、民眾及社會確實付出很大的成本，審議本案過程中亦獲益良多，民眾動員與專業成長、申請人與規劃單位的配合，我們都給予肯定。又開發許可審議，從技術層面審查，本案補充內容已非常充分，惟本開案之問題癥結似乎在於政策上或重大決策上，有關公共利益問題，本人有以下幾點意見：

1. 公共利益應分為集體性與地方性（包含個人性），本案評估分析應兼具上述二特性，並評估是否符合公共利益原則。
2. 有關集體性之公共利益部分，應考量中央主管機關對本案立場及整體（全國性或區域性）民眾福祉，而本案之政策性、時效性、不可替代性及必要性，似仍有許多事項待釐清。
3. 有關地方性之公共利益部分，除地方政府目前表示暫緩審議，惟並未明確表達未來動向外，其餘如開發單位、當地民眾、民意代表及其他行政機關等意見皆已明確。
4. 綜上，以公共利益、民眾福祉及系統分析等整體考量，本人認為支持本案開發之理由仍不充分。

#### （十三）韓委員乾

1. 本案審議過程中，讓本人學習及獲益良多。
2. 另有關鄰避性設施之開發案，應重視區位選址及與周邊民眾溝通，如本開發案與鄰近居民形成伙伴關係，且無反對設置之意見時，將可順利開發。

#### （十四）王委員文祥

1. 賴委員所提之意見，已將委員會功能提昇，如某些特定案件區位影響，提昇至創造最佳公共利益之觀點。本案誠如韓委員所說，亦讓本人學習甚多。本案審議多年來，也讓申請人及反對之居民，雙方在專業上相互的成長，彼此態度及論點陳述，過去從爭鋒相對至現今開始有些溝通之處。
2. 有關委員會審議案件，分為二種方向審議，一為本案如係積極創造公共利益、促進社會福利者，委員會應予以支持。另一為消極方面，可以減少國土環境惡化及避難防災者，也應予以支持，如此亦符合賴委員所陳述之條件，故本案應促使雙贏或三贏。

3. 另台北縣政府對本案開發之態度搖擺不定，於簽約及小組會議時表示支持，但於 94 年 12 月 28 日又函請區域計畫委員會暫緩審議。就公共利益而言，有關掩埋物之處理，並不因行政團隊改變，而有所不同。是台北縣政府之態度，將影響本案開發可行性重大原因，為免審議過程中失真，俟台北縣政府深入瞭解本案，並提出具體看法後，再進一步予以審議，故本人建議本案暫緩審議。

#### (十五) 簡委員連貴

1. 有關本案審議過程，規劃單位、居民互動之機制，作業單位，召集人及委員們的辛勞予以肯定。
2. 有關區位適宜性問題，按本案基地之坡度、地質條件而言，並非特別的好，同時對鄰近地區之影響及衝擊，造成當地居民有許多不同看法，故此衍生之問題，可供委員會委員對未來涉公共利益較大之審議案件，其審議過程及機制思考。
3. 本案審議機制係採取平行審議機制，關於環境影響評估及水土保持規劃業經主管機關審竣通過，本人認為今於區域計畫委員會審議會議討論其適宜性，時間點似有些不妥，故未來關於公共利益及民眾福祉之審議案件，為免造成行政資源浪費及增加社會成本，應先行審議區位適宜性後，再進行環境影評估及水土保持規劃之審查，以減少社會成本負擔。
4. 有關環保政策方面，是否有改變？相關主管單位應明確表達政策立場。另就國家永續發展而言，本案應暫緩，又對於與民眾福祉有關之開發案件，如何建置 NGO（非政府組織）平台，供民眾參與及理性溝通平台。
5. 依技術層面而言，本案地質、水保、邊坡穩定及安全分析部分，規劃單位的用心，本人予以肯定，亦期待未來執行時，應考量如何降低風險及確保基地安全。
6. 本案政策方向應先予以釐清。

#### (十五) 陳委員彥仲

1. 本案係本人接任區委會委員一職，第1個擔任召集人之案件，由審理本案過程中，讓本人學習到不同專業之層面，如地質、交通等，區委會功能亦予以肯定及提昇。
2. 有關本案所創造之公共利益與居民生活條件之衝突，資源應如何合理分配，係區委會審議之重點。另技術層面，申請人之努力，委員係予以肯定，社會效益評估分析亦提供未來相關案件參考。綜合上述委員意見，本案於諸多未確定因素、社會成本考量及地方（台北縣）政府態度轉變，本人提議不宜通過本案開發。

#### (十六) 蕭委員再安

1. 本案係配合政府環保政策採B00方式招商辦理，並不易選定一最適宜之區位，故區委會審議時，涉及區位選定、公共利益及民眾福祉部分，地方政府態度是關鍵。
2. 另有關掩埋場B00之政策，相關主管機關對於前開政策是否能透過本案案例，做審慎詳細檢討。

#### (十五) 黃委員武達

1. 有關區委會審議開發案件，對於專業技術審議方面，較易判斷準否，惟有關涉及政策層面之審議，因難以量化及評估，故審議時不易取得共識。
2. 本人建議尊重台北縣政府意見，暫緩審議本案，俟台北縣政府深入瞭解本案，並明確表示是否繼續支持本案開發後，再予以審議。

**第3案：討論萬方立花園別墅坡地住宅社區申請開發案決議如下：**

1. 有關本案「審議規範」新舊法規適用疑義，即保育區劃設比例為 30% 或 40% 事宜，請作業單位函請本部法規會解釋，作為本案審查之依據。
2. 本案請另組專案小組進行審查，並授權專案小組召集人視情形裁示簽報本會主任委員核可或再提大會討論，俟確認後核發開發許可。
3. 本案與會委員建議「考量優質社區及公共安全，於道路轉彎處增設開放空間等意見」。請納入下次專案小組審查參考。
4. 本案審議規範適用疑義事宜確定後，若屬 30% 則請儘速召開專案小組審查；若屬 40% 則請申請人修正開發計畫書圖並於三個月內將修正之變更開發計畫書圖送本部營建署，俾召開專案小組會議。
5. 本案專案小組召集人韓委員乾因任期屆滿，建議下次召開專案小組會議時，得邀請韓委員乾以顧問身分參加。