

內政部區域計畫委員會第 350 次會議紀錄

時 間：104 年 2 月 5 日(星期四)上午 9 時 30 分

地 點：營建署 6 樓 601 會議室

主 席：陳主任委員威仁

陳副主任委員純敬 代

(依各級區域計畫委員會組織規程第 10 條規定，主任委員不能出席會議時，由副主任委員代理主持)

記錄：呂依錡

出席人員（略，詳後簽到簿）

壹、確認第 349 次審查會議紀錄

決議：第 349 次審查會議紀錄確認。

貳、討論事項：

第 1 案：「擴大馬公都市計畫」

決議：請作業單位依據委員所提意見，綜整納入本案徵詢意見初稿內，並先行提供委員確認後，提下次會議繼續討論。

第 2 案：審議高雄市內門區「實踐大學高雄分校擴校案」

決議：本案因會議時間不足未及討論，再提下次會議討論。

第 3 案：審議新竹縣竹北市「新竹縣犁頭山自辦農村社區土地重劃區開發計畫」

決議：本案因會議時間不足未及討論，再提下次會議討論。

肆、臨時動議：無。

伍、散會（中午 12 時）。

附錄 討論事項第 1 案區域計畫委員會委員與相關單位發言重點摘要紀錄：

一、委員 1

- (一) 新訂或擴大都市計畫應具備要件，包括：人口成長、住宅區開發率高或重大建設需求等。本計畫定位為「以管制為主型」之都市計畫，惟因既有案例（例如廬山風景特定區計畫）之管制成效不佳，導致該類型計畫較不為都委會接受；因本次所提理由係因當地「農變建」問題，該問題係管理面問題，而非屬都市計畫或區域計畫的問題，是以，地方政府自應從管理面著手解決，不宜再期待透過擬定都市計畫方式處理。另以「產業為主型」之都市計畫，較有可能被都委會接受。
- (二) 本案申請書載明馬公地區人口呈現負成長趨勢，惟人口資料僅提供到 99 年，建議應更新到 102 年；又人口若沒有成長，何有擴大都市計畫之需求？且即便本案順利擬定都市計畫，考量現今都市計畫農業區違章工廠問題也很嚴重，未來仍將面對管理面問題。本案劃設 300 多公頃農業區，未來沒有農地變建地的問題嗎？若縣府沒有管理作為，即使擴大為都市計畫農業區仍難以避免目前問題持續發生。
- (三) 本案發展預測需求推估方式宜再檢討，因住宅區面積係因應人口成長需要進行推估及劃設；若觀光產業為澎湖縣重要發展方向，則應配合觀光產業需求規劃相關之產業園區或觀光旅館，本案劃設 300 多公頃農業區之說服力明顯不足。擴大都市計畫仍應就供給或需

求二方面均提出良好論述，本案目前就該二部分仍有不足，請再補充。

- (四) 依據澎湖縣近年來發展趨勢來看，當地確有遊憩休閒發展之需求，惟本案遊憩用地卻又只劃設 14 公頃，建議可再適度調整規劃方向，不宜將本案侷限於解決農變建的問題。
- (五) 區委會對於新訂或擴大都市計畫所提供之意見，其效力為何，難道僅提供參考嗎？又區委會意見僅要求縣府強化計畫內容，並未要求修改計畫內容，該意見提供之作法亦有不妥，該相關問題建議作業單位再行釐清。

二、委員 2

- (一) 擴大馬公都市計畫係為解決「農變建」問題，避免建地往郊區蔓延，惟澎湖縣政府提出「農變建」可促進地方營建產業發展，該說法令人混淆；縣府又表示當地民眾終其一生均有於土地上蓋房子之願望，本案提出調整「農變建」之構想，恰與當地民眾期待未符，如從縣府施政應符合民意之方向思考，本案是否無擴大都市計畫之需求，該相關問題請縣府再釐清。
- (二) 縣府就人口成長之相關回應部分，若現有馬公市發展飽和，原計畫人口 66,000 人何以經都委會下修，又依據相關資料顯示，當地人口確實沒有增加，是相關說法顯有落差，也容易令人產生混淆，建議就當地人口實際情形提出說明；又縣府針對作業單位建議參考清境案例提出相關管制作為，於簡報回應表示本案與清

境（係促進觀光發展）不同的，但口頭說明又表示如不管制當地「農變建」，將會影響觀光產業發展，該相關說法皆有前後不一情況，導致無法了解本計畫目的為何？

- （三）本計畫是否有其他替代方案？例如檢討修正「非都市土地使用管制規則」第 45 條，惟該方案需要地方政府配合及支持中央主管機關（內政部），方能順利完成修法作業，此亦為一勞永逸之作法，也算是替代方案，地方政府是否願意就此提出未來願意配合修法之書面承諾？否則擴大都市計畫範圍外將繼續產生「農變建」問題。另不同意縣府所提分期分區計畫，該作法無異是認同「農變建」繼續發生，因行政資源投入於都市蔓延地區，加強其公共設施，勢將對舊市區發生排擠效應，如舊市區公共設施並未配套加強時，其人口將持續流失，是以，縣府對於舊市區應有都市更新或公共設施機能加強等其他配套之構想。
- （四）擴大都市計畫範圍外之非都市土地，其土地使用管理內容及配套措施為何？如何抑制計畫範圍外「農變建」情況繼續發生？如未有配套措施，未來擴大計畫範圍線外之「農變建」可能加速產生，此為過去歷次會議提出意見，迄今縣府尚未具體回應作法。
- （五）建議將與「農變建」問題無關之地區，包含預定劃設為保育、管制地區或非屬「農變建」之農業地區排除，加強計畫範圍土地之管制作為。
- （六）澎湖縣之觀光政策為何？未來「農變建」地區納入都市計畫之後，觀光政策是否將配合調整？該問題應予

納入考量。

三、委員 3

- (一) 依據本案簡報第 11 頁，本計畫擬定都市計畫之第 1 個目的是為限制「農變建」，即為解決學理上所稱「都市蔓延」之現象。惟本案對於「農變建」申請案件較多之地區，擬規劃為都市計畫農業區，並按農業區來進行管制，其容積率為 150% 之下，究竟是否得以解決「都市蔓延」現象，值得商榷。
- (二) 依據本案簡報第 19 頁，採擴大都市計畫之第 2 個目的是為提供良好居住空間，因現有非都市土地聚落範圍內之人口數達 2 萬多人，其公共設施（例如消防設施、道路系統等）與市區服務水準差距甚大，惟本案規劃內容係採「就地管制」，並無積極作為，就運輸系統、道路系統如何安排並未有相關配套規劃，是以，如何達到「提供良好居住空間」之目的，請再補充相關作法。
- (三) 依據本案簡報第 30 頁，縣府對於民眾意見之回復意見為「依相關法令規定辦理」，對於原得申請「農變建」土地，其未來規劃為都市計畫農業區，並限制其「農變建」之權利後，地主意見為何，建議再予補充。
- (四) 依據本案專案小組所提初審意見，要求縣府於擬訂都市計畫時，「應強化就現有聚落環境、公共設施需求、維持在地特色與海岸保護等之相關論述，以提升擴大都市計畫之必要性。」，該段文字反映本案目前擬定都市計畫之必要性不足，是以，建議後續將下列二點納

入研擬徵詢意見之參考：

1. 明確提出本案目前擴大都市計畫必要性不足的意見，以供都市計畫主管機關參考。
2. 請澎湖縣政府提出具體計畫內容，以處理既有環境公共設施不足的問題，而非透過「加強論述」方式因應。

四、委員 4

- (一) 五福里「農變建」範圍內之住宅現況零亂，其多屬建商開發之大型住宅社區，然整體污水設備、道路等公共設施仍屬缺乏，是以，公共設施問題確實是當地亟需處理問題。惟因縣府係將既有「農變建」範圍直接劃入都市計畫區，並未有提出防災、污水下水道等公共設施之規劃構想，該問題如仍未予積極處理，既有發展地區即便納入都市計畫區，仍無法改善生活環境品質。
- (二) 澎湖縣政府自 98 年即提出本案，惟依據縣府所提數據顯示，99 年到 102 年間「農變建」申請和核准案件量甚多；因本案討論過程中，縣府應瞭解本委員會關切重點，即便於現行法規下，縣府無法拒絕民眾繼續申請「農變建」，然審核過程是否有增列相關考量條件（例如，應配套提供公共設施、道路等），以減緩案件申請量，請縣府近期（103 年）之「農變建」申請情形，以供區委會參考。
- (三) 建議補充澎湖縣區域計畫對於馬公之發展定位，及其配套空間發展構想（例如：應適度擴大都市計畫等），從宏觀角度檢視本案之功能及定位，不宜將本案侷限為僅在處理「農變建」問題。

五、委員 5

- (一) 都市計畫之擴大應有都市發展或產業發展需求，且論述應明確，本案如是為觀光發展需要，請澎湖縣政府再補充相關說明。
- (二) 馬公都市計畫(第 3 次通盤檢討)已將計畫人口下修為 38,000 人，惟本次所提擴大都市計畫之計畫人口仍設定為 66,000 人，二者差距 28,000 人，然從當地人口發展趨勢，實未見「人口成長」情況，顯見本案擴大都市計畫之合理性不足。

六、委員 6

- (一) 離島地區因交通不便，且受限於資源條件，是除了觀光產業之外，其他產業較不易發展，於該背景下，產生「離島建設條例」，以加強投資建設離島地區，惟離島建設條例對都市計畫之著墨不多；如何讓離島地區得以永續發展，考量其特殊性，是其都市計畫規劃及審查或可採取與臺灣本島不同之作法，該觀點可加以考量。
- (二) 澎湖縣之「農變建」要點有無法源依據？除了澎湖縣外，其他縣市有無「農變建」之規定？有民眾提出「農變建」之申請後，其土地如何登記？使用地是否需辦理變更編定？是否要徵稅？請協助釐清該相關問題。
- (三) 既有馬公都市計畫之面積為 500 多公頃，本次擬擴大面積為 700 多公頃，比既有都市計畫面積大，故本案是否為「擴大」都市計畫性質？
- (四) 本案擴大都市計畫係定位為「管制為主型」，惟論述

邏輯未甚清楚，建議再釐清補充。

七、委員 7

本案擴大都市計畫的目的係為「管制」既有都市計畫範圍外之「農變建」地區。依據縣府簡報說明，既有都市計畫範圍外之現況人口是 15,000 人，推估未來人口將成長到 28,000 人，即尚有 13,000 人之成長空間，是否規劃該新增人口（13,000 人）未來之居住空間區位？又目前既有都市計畫外土地，現況住宅使用面積約 70 公頃，本次僅規劃住宅區約 71 公頃，即只增加住宅區 1 公頃，該規劃方式是否表示未來澎湖居住特性將調整，轉為於農業區興建農舍，縣府如有計畫朝該方向調整，該政策方向尚需要再進一步討論。

八、委員 8

- （一）「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」是內政部訂定，如該徵詢方式經評估尚未臻完善時，前開作業要點建議考量調整。
- （二）澎湖縣政府之「農變建要點」係屬「自治法規」，實際上「自治法規」分成自治條例和自治規則，如屬自治條例，地方自治的權限較高，惟農變建屬於「自治規則」；本案係因執行面問題導致建築失序，而期待透過擴大都市計畫予以解決，惟該問題仍應回頭檢討「農變建」該「自治規則」。
- （三）在行政法院的角度，計畫最後的審核應該是要綜合各方意見進行綜合考量，對於各方所提重要論點，如最後結論與各方意見相反時，必須有強烈證明不採納之

理由。現行徵詢制度倘沒有調整情況下，以區域計畫主管機關立場提供意見，該相關意見如果過於模糊或模稜兩可，要求後階段都委會對該意見之參採強度就不高，惟意見如果非常明確，例如對於計畫必要性提出非常大質疑，甚至提出計畫範圍過大等意見，後續都委會如仍審議通過該擴大都市計畫時，法院將會綜合考量為何區域計畫主管機關提出這樣強烈意見下，都委會卻未採納而採相反處分，並要求都市計畫主管機關提出相關說法，屆時如果都市計畫單位無法提出明確理由時，這樣的都市計畫就很有可能被法院認定為違法。目前行政法院在審查案件時，甚為重視說理部分，故如果本委員會對本案有很大的共識，認為應儘可能有比較明確態度時，相關初審意見建議不宜僅要求修正計畫書，而應明確表達區委會多數意見的態度和看法，讓都委會於審議時能更明確瞭解。

九、委員 9

- (一) 本案初審意見區位分析「將海岸及海域納入規劃範圍，應考量環境保育、觀光發展及周邊漁港設施等項，進行整體規劃。」建議修正為「將海岸及海域納入規劃範圍，應考量環境保育、觀光發展及周邊港埠設施等項，進行整體規劃。」
- (二) 澎湖縣政府簡報第 20 頁將「水域」劃設為土地使用分區，惟報告書劃設為公共設施用地，二者顯不相同，土地使用計畫內容係屬後階段都市計畫審查範疇，惟仍請縣府先行查明釐清。

九、本部地政司

- (一) 非都市土地使用編定公告後，土地變更為建築使用已受到管制，鑒於離島地區及原住民保留地之特殊性，本部 80 年 3 月 6 日修正非都市土地使用管制規則(以下簡稱管制規則)第 26 條增訂：「特殊地區之非都市土地使用管制，省(市)政府得視實際需要另定之，並報內政部備查。」主因係源於澎湖縣非都市土地於 75 年 2 月 15 日公告實施管制，當時全縣大部分土地均劃為山坡地範圍(88 年 10 月已全部解除)且大部分土地編定為農牧用地，開發建築受到限制，無法因應地方發展；澎湖縣政府爰於 79 年 2 月 3 日召開研商「如何調適澎湖縣非都市土地分區使用編定及土地使用管制，適應特殊地理環境之需求案」會議，建議放寬非都市土地使用管制，以適應不同地區之特殊需要，其土地使用管制授權由地方處理，始能因地制宜，管制規則爰配合增訂。
- (二) 依當時原臺灣省政府 82 年 6 月 4 日訂頒之特殊地區非都市土地使用管制要點規定，特殊地區係指離島即原住民保留地之非都市土地，經縣政府核定之住宅興建計畫，得於農業區變更編定為甲種建築用地，但其基層建築面積不得超過 330 平方公尺；其申請程序、審核標準及應備文件，由縣政府訂定並報台灣省政府備查。精省後，原臺灣省政府及前所屬各廳處會原訂定之行政規定，溯自中華民國 88 年 7 月 1 日起停止適用；本部爰依 88 年 6 月 29 日修正之管制規則第 29

條（即原第 26 條）規定，於 88 年 9 月 7 日訂頒特殊地區非都市土地使用管制要點並溯自 88 年 7 月 1 日起實施。查本部於 90 年間修正管制規則時，基於上開管制要點及縣（市）審查作業要點，已涉及人民權益或變更事項等實質規定，爰提升至管制規則中明定（即現行第 45 條規定）。

（三）後續如需修正管制規則第 45 條規定，應請澎湖縣政府研提具體修正意見，俾利研修之參據。

（四）有關補充說明（書面資料）第 4 點所述管制規則第 44 條規定，因與本案無關，建議予以刪除。

十、本部營建署綜合計畫組

（一）依據都市計畫法規定，主要計畫於核定前，應「徵詢」區域計畫機構意見，是本部區域計畫主管機關所提議間係屬「徵詢」意見性質，於實務運作上，由作業單位研擬初審意見經本部區域計畫委員會確認後，提供都市計畫主管機關參考，並非「同意」或「不同意」之行政處分。如大會認為目前該徵詢意見之立場應儘量明確，後續將配合檢討修正。

（二）未來各直轄市、縣（市）區域計畫將研整體都市發展政策，如有新訂或擴大都市計畫之需要時，並應從全縣（市）觀點就人口、既有都市計畫、水資源配合情形等綜合進行檢討評估後，提出新訂或擴大都市計畫之區位、規模、機能及成長管理措施等事項，以引導空間有秩序發展，且直轄市、縣（市）區域計畫公告

實施後，將不再允許個案零星之新訂或擴大都市計畫案件。

十一、行政院環境保護署（書面意見）

「擴大馬公都市計畫先期規劃及可行性評估案政策評估說明書」前經本署 101 年 8 月 1 日環境影響評估審查委員會第 220 次會議作出徵詢意見。並於 101 年 11 月 26 日以環署綜字第 1010107913 號函送澎湖縣政府在案。