

內政部區域計畫委員會第 352 次會議紀錄

時 間：104 年 3 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、馮景瑋

出席人員(略，詳後簽到簿)

壹、確認第 351 次審查會議紀錄

決議：因第 351 次會議紀錄呈核中，俟核定後於下次會議再確認。

貳、討論事項：

第 1 案：擴大馬公都市計畫

決議：

- 一、依本部 104 年 1 月 20 日修正函頒之「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」第 3 點規定：「非都市土地申請辦理新訂或擴大都市計畫之地區，都市計畫擬定機關應就是否位於環境敏感地區先行查詢，並將查詢結果併同申請書向本部徵詢意見後，依都市計畫法定程序辦理。」爰綜合委員所提意見，研擬本部區域計畫委員會意見如下：

(一)擬定都市計畫之必要性：

1. 馬公都市計畫係屬市鎮計畫，惟本次擴大範圍係定位

為「管制為主型」，以解決「澎湖縣非都市土地一般農業區農牧用地或養殖用地興建住宅計畫暨變更編定審查作業要點」(以下簡稱農變建要點)所造成之都市蔓延問題，考量此係屬自治規則及管理面問題，自應檢討自治規則之妥適性，並加強管制作為，不宜透過擴大都市計畫予以處理。

2. 澎湖縣政府刻研擬「澎湖縣區域計畫」，該府應於區域計畫內以整體發展角度，就全縣人口、產業發展及既有都市計畫等進行綜合檢討評估後，訂定馬公都市計畫之發展定位，以支持本案擴大都市計畫之必要性。

(二)區位分析：

1. 計畫範圍鄰接成功、東衛及興仁等水庫集水區及飲用水水源水質保護區範圍，因屬環境敏感地區，鄰近都市計畫使用分區應劃設為保護區或保育區等適當分區，納入都市計畫後續管制。
2. 本案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。

(三)規模分析：

1. 本擴大計畫面積為 721 公頃，遠大於既有馬公都市計畫計畫面積 (570 公頃)，故本案應依據居住發展預測分析，減少擴大都市計畫範圍。
2. 因「馬公都市計畫 (第三次通盤檢討)」已將計畫人口下修至 3 萬 8,000 人，與本案計畫人口 6 萬 6,000 人，二者差距 2 萬 8,000 人，惟由當地人口發展趨勢，實未見「人口成長」情況，增加計畫人口之合理性不

足，是本案應依據澎湖縣居住人口、流動人口、觀光人口之發展趨勢，審慎訂定計畫人口數。

3. 馬公當地人口呈現減少趨勢，既有馬公都市計畫住宅區發展率約 72%，計畫人口達成率更僅約 45%，又低使用率之住宅為 11.92%，高於全台平均比率（10.50%），當地尚無住宅急迫需求。

（四）機能分析：

1. 澎湖縣政府如仍擬將「農變建」範圍納入都市計畫，並劃設為「農業區」，考量都市計畫農業區未來仍得申請農舍，及申請變更為都市發展用地（例如：住宅區、商業區等），建議後續應依據下列事項辦理：
 - （1）應限縮農業區之使用項目，以達管制目的。
 - （2）未來如有申請變更為都市發展用地之需求時，應於既有馬公都市計畫之住宅區、商業區等發展率達一定比率以上（例如：80%），方得提出申請。
2. 有關自來水、電力、電信及雨污水下水道等需求，與政策環境影響評估、用水計畫、農業用地變更等內容，若有相關附帶意見，請納入後續都市計畫規劃階段配合辦理。

（五）開發方式：

本案不採「區段徵收」方式辦理，應另以專案報請徵得行政院同意。

（六）民眾參與：

請澎湖縣政府加強民眾參與，補充原可申請「農變建」範圍地主之意見，以納為都市計畫擬定及核定參考。

（七）氣候變遷調適策略：

後續於都市計畫擬定階段，仍應賡續依據行政院核定國家氣候變遷調適政策綱領，研擬調適策略，考量在地災害、維生基礎設施、水資源、土地利用、海岸、能源供給及產業、農業生產與生物多樣性等調適領域研擬調適策略；並將目前推動低碳島計畫適度納入計畫書。

(八)附帶意見：

1. 對「澎湖縣非都市土地一般農業區農牧用地或養殖用地興建住宅計畫暨變更編定審查作業要點」之相關意見：

(1) 依據本案申請書所列主要辦理理由，係為解決「因應農變建（甲種建築用地）…造成農變建沿道路緊密發展、公共設施開放空間缺乏與無道路系統之整體規劃等問題…」，查「農變建」要點為澎湖縣政府自治規則，如係該自治規則造成之問題，請澎湖縣政府本於權責應儘速修正該要點，以儘早遏止建築失序情況。

(2) 考量「農變建」要點係澎湖縣政府依據非都市土地使用管制規則第 45 條規定訂定，後續處理方式建議如下：

① 依據本部 102 年 10 月 17 日公告實施之全國區域計畫指示，澎湖縣政府主管機關應儘速辦理農業區分類分級劃設作業，相關成果完成前，暫予維持現行特定農業區及一般農業區。考量「農變建」要點顯然與前開計畫指導原則（按：農地政策）未符，除請澎湖縣政府評估廢止或修正該要點，並請本部地政司儘速會同本部營

建署、農委會等相關機關，研議修正非都市土地使用管制規則第 45 條之方向後，提本部區域計畫委員會專案報告，以落實區域計畫指導原則。

②對於「農變建」要點修正方向，請澎湖縣政府具體訂定修正時程、政策方向及相關配套措施，包括於飲用水水源水質保護區、水庫集水區及擴大計畫範圍外地區，研擬農變建案件總量管制及與鄰近案件合併計畫機制、審核標準（如於審核過程增列配合提供公共設施、道路等措施，以減緩案件申請量）及管理機制之提出修正建議，並於「澎湖縣區域計畫」研訂指導內容及因應策略，該計畫書應配合更新農變建申請案件統計數據。

2. 請澎湖縣政府同時兼顧既有馬公都市計畫舊市區公共設施機能與都市更新應研擬配套措施，避免市區人口流失。

3. 如經澎湖縣政府綜合評估，認為當地確有發展觀光、遊憩等相關產業需求，並經該府檢討修正擴大都市計畫之發展定位為「產業為主型」，請該府具體提出當地觀光及居住之發展預測分析，並配套劃設適當使用分區，及配置因應產業發展及當地居住生活所需之公共設施用地。

4. 又如經澎湖縣政府評估尚無納入都市計畫之急迫性時，建議該府結合農村再生及農村社區土地重劃等資源及工具，積極改善當地農村環境，並提高農村活力。

二、請作業單位將前開徵詢意見再提供本會委員確認，如有

意見則提下次會議繼續討論；如無其他修正意見，則循行政程序，將意見提供澎湖縣政府及都市計畫主管機關，納為後續都市計畫擬定及核定參考。

第 2 案：臺東縣卑南鄉初鹿段 4408 地號等 97 筆非都市土地(山里部落) 由「山坡地保育區」更正為「鄉村區」案

決議：

- 一、本案卑南鄉初鹿段 4408 地號等 97 筆非都市土地，由「山坡地保育區」更正為「鄉村區」，案經臺東縣政府檢附相關證明文件，並經查核符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 6 點（四）有關「鄉村區」劃定原則之規定，故本案原則予以同意。
- 二、因本案係採「更正」方式辦理，爰應依據臺東縣非都市土地使用分區於 74 年第 1 次劃定公告前之使用現況及合法證明文件予以審認，惟案內初鹿段 4483、4489、4492、4417 地號等 4 筆土地，部分係屬土石流潛勢溪流之影響範圍，請臺東縣政府會同相關機關（單位）審慎評估該 4 筆土地確切更正範圍，至是否辦理各該筆土地地籍分割，以將非屬影響範圍外土地辦理更正使用分區，原則尊重臺東縣政府，後續並應請土石流潛勢溪流主管機關依權責加強辦理後續防救災相關事宜。

以上意見請臺東縣政府補正，於 3 個月內將修正後核備書圖文件送本部營建署，經查核無誤後，核發核備函。

肆、臨時動議：無。

伍、散會（中午 12 時）。

附錄 1、討論事項第 1 案委員及有關機關發言摘要

【第 1 案：擴大馬公都市計畫】

一、委員 1

- (一) 考量作業單位本次重新整理之徵詢意內容尚屬妥適，建議可提供澎湖縣政府擬定都市計畫及內政部都委會後續審議參考；另附帶意見涉及內政部地政司及行政院農業委員會應辦事項，請另案提供該二機關（單位）繼續處理。
- (二) 另本案意見一（二）建議修正為：「如經澎湖縣政府綜合評估，認為當地確有發展觀光、遊憩等相關產業需求，經該府檢討修正擴大都市計畫之發展定位為『產業為主型』，請該府具體提出當地觀光及居住之發展預測分析，並配套劃設適當使用分區，及配置因應產業發展及當地居住生活所需之公共設施用地。」，並刪除「原則同意本案擴大都市計畫」等文字。

二、委員 2

- (一) 請行政院環保署及行政院農委會就本案表示意見。
- (二) 個人就作業單位所整理之意見並不反對。
- (三) 澎湖縣人口成長雖不多，惟仍應有適當發展，後續應思考區位是否適合、人口成長強度有下修，以及未來願景要如何發展等課題。
- (四) 依據澎湖縣政府所提，該縣仍有觀光人口發展、市政建設及用水等相關需求，考量目前強調權力下放、尊

重地方，是中央與地方權限應取得平衡，建議以正面表述方式研擬本案意見。

- (五) 有關作業單位研擬之徵詢意見一(二)，建議將「惟」刪除；並將意見一(三)改為一(二)，請澎湖縣政府加速辦理「澎湖縣區域計畫」，以強化本案擬定計畫之必要性。

三、委員 3

- (一) 計畫範圍部分係屬「飲用水水源水質保護區」及「水庫集水區」，其後續土地利用應特別加以考量。
- (二) 建議將澎湖縣低碳島計畫適當納入本案計畫內容。

四、委員 4

- (一) 本計畫擬定理由係為解決「農變建」問題，本會亦認為此非屬適當之手段，因「農變建」問題係屬管理及管制問題，是否適合採新訂或擴大都市計畫方式解決值得商確。
- (二) 就綜合考量下，如澎湖縣政府基於地方發展需求仍將推動本案，本會原則支持作業單位意見，就案內農業區進行適度管制，且未來農業區變更時，亦應有條件規範。
- (三) 附帶意見提及請內政部地政司會同營建署及本會檢討修正「非都市土地使用管制規則」第 45 條乙節，本會後續將配合檢討整體農地政策，以維持優良農地，惟亦不能完全無視地方經濟發展需求。

五、委員 5

- (一) 作業單位已將本會委員意見整理納入本次徵詢意見中，對於本次所提徵詢意見，尚無其他意見。
- (二) 如本會建議將本案發展定位修正為「產業為主型」，其與原計畫內容與目的不同，是否需要修正計畫書再送區委會？或由澎湖縣政府擬定都市計畫書時配合修正後送都委會審議即可？請作業單位說明。

六、委員 6

- (一) 本會前次審查本案時，並未接受其計畫定位為「管制為主型」，並提出面積規模應減少、計畫人口應更合理性、發展機能應朝向觀光產業為主、農地應有更多限縮管制等相關事項。
- (二) 依現行法令規定，區域計畫主管機關對於「新訂或擴大都市計畫案件」並沒有同意與否之權利，而係提供區位、機能及規模等面向之意見，是區委會並無要求澎湖縣政府再修正計畫書及提送區委會審查之立場。本案後續於相關意見提供都市計畫主管機關後，建議應於都委會審議過程，再將本會意見提供該委員會審議參考，俾本會意見得以於都市計畫審議過程被納入考量。

七、委員 7

- (一) 作業單位整理之徵詢意見中，因「機能分析」相關內容亦有將本案發展定位修正為「觀光發展為主型」之相關意見，請作業單位一併調整為附帶意見。
- (二) 另本案規模分析面積誤植為 721 萬公頃，請配合修正為 721 公頃。

八、委員 8

關於本案附帶意見涉及本司應配合辦理事項，本司後續將配合辦理。

九、委員 9

- (一) 請作業單位將本會委員相關發言意見，均提供都市計畫擬定及核定機關參考。
- (二) 前次會議委員提出馬公既有都市計畫之計畫人口已從 6 萬 6,000 人降為 3 萬 8,000 人，惟計畫範圍卻擴大 700 多公頃，與當地人口發展趨勢未符乙節，如以觀光發展角度思考，因澎湖縣觀光人口比金門等其他離島多，確有觀光發展需求，例如海產、農產加工、住宿等。
- (三) 惟本案計畫定位調整後，是否請澎湖縣政府再修正申請書後，再提本會提供意見，建議就該部分予以討論。

十、本部營建署綜合計畫組

- (一) 依據都市計畫法第 20 條規定，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意見係屬「徵詢」意見性質，係上位計畫提供都市計畫擬定前之區位、機能及規模等指導性原則意見，提供都市計畫主管機關納入審議參考，後續需依都市計畫規定辦理。
- (二) 澎湖縣政府若修改計畫屬性為「產業為主型」，其都市計畫屬性需配合調整，依程序徵詢區域計畫主管機構意見，惟前開程序非強制性質，若未先行徵詢區域計畫主管機構意見，俟都市計畫擬定階段時，區域計

畫主管機關仍會表示意見。

- (三)區域計畫主管機構意見徵詢係就澎湖縣政府所提計畫內容提供意見，本委員會建議將本案定位調整為以產業為主型之都市計畫之意見，因該定位非屬原計畫所提內容，是建議納為附帶意見較為妥適。

十一、經濟部水利署（書面意見）

經參閱本計畫第 5 次專案小組會議提案資料，其計畫內容 5.土地使用構想計畫附表 3，擬將區內區域排水設施劃設公共設施用地為「水道用地」，此經查與經濟部及內政部 92 年 12 月 26 日會銜訂定「有關河川及區域排水流經都市計畫區之使用分區劃定原則」規定區域排水比照河川劃設，其名稱統一稱為「河川區」不符，爰建請計畫單位將區內區域排水設施劃設公共設施用地修正為「河川區」。

附錄 2、討論事項第 2 案委員及有關機關發言摘要

一、行政院農業委員會

依臺東縣政府說明，案內土地如無法取得合法證明文件，建議編定為「農牧用地」一節，請該府及內政部地政司協助確認各該筆土地之農地資源情況，其編定為「農牧用地」是否妥適；又如現況已為建築用地，是否應逕依現況辦理更正作業？

二、委員 1

請臺東縣政府說明轄區範圍內是否尚有其他類似案例？

三、委員 10

- (一) 臺東縣政府表明因過去因作業疏失，本案將採更正編定方式辦理，惟案內土地多為國有土地，原住民僅有土地使用權，而無所有權，是請縣府說明目前原住民所設定之地上權用途為何？另依原住民保留地開發管理辦法規定，設定地上權應為造林等用途使用，原住民方可取得土地，何以本案多為建築使用，此是否符合相關規定？又究應採更正編定或變更編定方式辦理？若本案通過後，其他國有土地是否均得依循本案方式辦理？

- (二) 請說明案內土地之地形及坡度情形。

四、委員 2

- (一) 原住民族基本法為最高指導原則，故本案除極為敏感地區範圍外，應依公平正義原則，給予支持。
- (二) 有關土石流潛勢溪流影響範圍之 4 筆土地、山里火車

站及其週邊 4346 地號土地，考量原住民居住正義及安全性，建議應協助原住民遷移至合法土地。

五、委員 6

- (一)請說明土石流潛勢溪流影響範圍之圖資比例尺精度？
- (二)行政院農業委員會水土保持局已建置土石流潛勢溪流保全對象清冊，請臺東縣政府說明本案保全對象。
- (三)認同「協助原住民居住合法化」或「更正錯誤之行政作業」之相關論述，惟本案更正為乙種建築用地後，其土地使用強度（容積率為 60%、建蔽率為 240%），高於現行農牧用地或丙種建築用地，是本案是否將因使用地更正編定，誘導當地土地開發利用，反而陷當地居民於不義。

六、臺東縣政府

- (一)就無法提出「合法證明文件」之土地，建議更正為「農牧用地」一節，依行政院農業委員會水土保持局 81 年辦理之可利用限度調查，雖「不屬查定範圍」，惟於 74 年第 1 次編定使用地前，部分土地上已有農機室、小鐵皮屋等地上物，屬農業相關使用，故本府建議編定為「農牧用地」。
- (二)本案部分土地前於 102 年間，部分土地經土地所有權人申請更正為丙種建築用地，經本府整體檢討後發現當地使用分區劃定或使用地編定方式有疑義，故採專案方式將全案更正為「鄉村區」，為本縣首案，亦為全國首例。
- (三)案內土地係於 81 年劃定為「原住民保留地」，依規定

設定地上權滿 5 年後，可辦理所有權移轉登記時，但因屬「山坡地保育區、林業用地」，僅能供「造林」使用，尚無法解決當地居住需求。

- (四) 依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 6 點規定略以：「(四) 鄉村區—凡人口聚居達 200 人以上，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區。但山地鄉及離島地區之聚居人口在 100 人以上者，得比照辦理。」，本案於 71 年時，當地人口已達 200 人以上，符合劃定「鄉村區」之要件。
- (五) 本案係 74 年第 1 次劃定使用分區之作業疏失，而辦理「更正作業」，是應參照 74 年之衛星影像，並以 74 年之相關法令規定辦理；若當時已為建築使用，即應劃定為「鄉村區、乙種建築用地」，故雖部分土地無法提出「合法證明文件」，仍應「更正」為當時應劃設之使用分區及應編定之使用地。另是否應依循現行環境敏感地區相關規定，該部分依各委員意見辦理。

七、本部地政司

- (一) 按「更正」係將錯誤之使用分區及使用地類別更正為正確之使用分區及使用地類別，並依非都市土地使用編定公告（臺東縣 74 年 11 月 16 日）前之使用現況及合法證明文件予以審認。
- (二) 目前辦理使用地更正編定案件，並未審查是否位屬區域計畫規定之環境敏感地區。

(三)沿現有建地邊緣劃定鄉村區範圍，所稱建地包括鐵地目之車站用地；另鄉村區範圍內現況為農牧使用者，應編定為農牧用地為宜，分別為本部 74 年 8 月 27 日台內地字第 337951 號函釋、87 年 12 月 1 日台內地字第 8712871 號函釋（已納入 97 年版地政法令彙編第 11-07-7 頁、第 11-07-30）有案。

八、原住民族委員會

(一) 本案應依 74 年之法令規定辦理，回溯當時應劃定之使用分區及使用地類別；至土石流潛勢溪流影響範圍係為後續通盤考量應納入因素，與回復為 74 年應劃定使用分區及使用地，係屬二事。

(二) 除本案外，經本會瞭解各縣市原住民鄉鎮，亦有類似於區域計畫法公告前均已存在之部落，但未劃定為「鄉村區」之情形，惟部分原住民無法提出 30 年前之「合法證明文件」，請貴部能通盤考量處理方式，供後續案件參辦。

九、委員 5

本案為全臺第 1 例，原則同意由「山坡地保育區」更正為「鄉村區」，惟應通盤研訂通案性辦理原則，俾後續相關案件伊甸辦理；另除公平正義及原住民需求應考量外，有關原住民安全亦應加以注重，不應認為 74 年無災害潛勢資料，即不需納入評估，否則恐再發生因土石流災害而滅村情形。

十、委員 11

(一) 同意應回溯至 74 年之情況，採「更正」方式辦理；

惟為求安全性，另再規範相關防護措施。

- (二)有關案內初鹿段 4346 地號部分，雖空間規劃不連續，惟若空間使用連續，仍應納入更正範圍。

十一、委員 9

- (一)本案採「更正」方式辦理，原則支持；另本部 74 年就更正為鄉村區之相關函釋，考量迄今已 30 年有餘，建議本部地政司應依據當前環境情勢重新檢討修正。
- (二)本部與原住民立委協商結果，就類似案件，後續將於「鄉村區」加註「原鄉部落」等文字，除具識別功能外，亦可避免非原住民進行開發。
- (三)案內初鹿段 4346 地號如另可依規定檢討為合法建築用地，則建議依初審意見，不納入本次更正範圍。
- (四)為利後續類似案件審查作業，請作業單位會同相關機關（單位）研擬審查原則。

十二、本部營建署綜合計畫組

- (一)案內屬土石流潛勢溪流影響範圍之 4 筆土地，建議予以剔除，或經水土保持主管機關會勘後，採地籍分割方式辦理。
- (二)山里火車站部分，建議維持使用分區及使用地類別，若有更正之必要，則應更正為「特定專用區」，不應更正為「鄉村區」；至初鹿段 4346 地號土地，依鄉村區完整性考量，建議予以剔除，惟該筆土地如於第 1 次劃定前已有之建築，建議臺東縣政府另依規定更正

為「丙種建築用地」。

十三、行政院農業委員會水土保持局（書面意見）

- （一）經查最新土石流潛勢溪流資料，臺東縣卑南鄉初鹿段 4408 地號等 97 筆土地，除 4483、4489、4492、4417 等 4 筆土地位於土石流潛勢溪流（東縣 DF070）影響範圍，其餘土地並無土石流潛勢溪流，業經本局 102 年 10 月 14 日以水防字第 1021824017 號書函暨本局臺東分局 103 年 9 月 17 日以水保東規字第 1032053359 號函復臺東縣政府在案（諒達）。
- （二）本局重申土石流潛勢溪流是依據災害防救法，以科學方法進行溪流調查分析及資料建置，提供地方政府作為各項土石流防災整備應變之參考，並無相關限制開發或土地利用管制事項，至於土地位於土石流潛勢溪流影響範圍內之變更使用分區部分，則請臺東縣政府本於權責辦理。