

## 內政部區域計畫委員會第 356 次會議紀錄

時 間：104 年 5 月 14 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

林委員慈玲 代

(依各級區域計畫委員會組織規程第 10 條規定，主任委員及副主任委員不克出席會議，經出席委員互推由林委員慈玲代理主持)

記錄：游智能、水啟梅

出席人員 (略，詳後簽到簿)

### 壹、確認第 355 次審查會議紀錄

決議：因第 355 次會議紀錄陳核中，俟核定後於下次會議再確認。

### 貳、報告事項

第 1 案：配合「全國區域計畫」指導，都市計畫辦理「填海造陸」應檢討及辦理事項，報請公鑒。

決定：洽悉。

### 參、討論事項

第 1 案：擴大土城都市計畫 (土城彈藥庫附近地區)。

決議：

一、依本部 104 年 1 月 20 日修訂「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。」是本部區域計畫委員會就本案提出相關意見如下：

(一) 擬定都市計畫之必要性

1. 就既有都市計畫發展情形檢視，依據 103 年度營建統計年報顯示，新北市土城區範圍內既有之土城都市計畫及土城（頂埔地區）都市計畫之人口發展率均高於 80%，當地面臨都市發展壓力，故本案高速公路以北、以西地區，透過適度擴大土城都市計畫，併同原屬土城都市計畫邊陲之保護區土地，規劃住宅區、商業區及必要性公共設施等都市發展用地，以因應當地發展需求，其擬定都市計畫具有其必要性，並符合集約發展（compact city）原則。
2. 本案高速公路以南、以東地區，該範圍內過去為軍方彈藥庫（大多為非都市土地特定專用區農牧用地、林業用地、特定目的事業用地），長期管制發展下，當地維持低密度開發之景觀風貌，並發展出生態農場等土地利用型態，今彈藥庫遷移，為使該都市景觀繼續維持，採劃定為都市計畫之保護區及農業區，並明確界定為生態保育功能，以加強土地使用管制，擬定「管制為主型」都市計畫之作法亦有其必要性；此外，該範圍與土城市區以高速公路相隔，地理空間相對獨立，故該範圍配合司法主管機關政策需求，規劃機關用地，以提供臺北看守所、新北地方法院及新北地方法院檢察署使用，亦屬合理規劃方式。
3. 綜合上述，本案就土城地區住商發展、生態保育或司法主管機關政策需求等方面評估，採擴大土城都市計

畫辦理尚屬合理；惟請相關機關再依據需求核實檢討司法園區機關用地面積規模之合理性。

(二) 後續擴大都市計畫之規劃原則：

1. 新北市區域計畫（草案）經新北市政府於 102 年 12 月 26 日函送本部，案經本部區域計畫委員會召開 9 次專案小組審查會議初步審查完成，後續並將於完成政策環評後，提本部區域計畫委員會審議，並辦理核定等相關作業。依據目前審查結論，依新北市整體環境容受力、農地宜維護面積、人口發展趨勢、都市發展供給及需求等綜合考量下，原則同意該案規劃之「擴大土城都市計畫（土城彈藥庫附近地區）」，其計畫面積約 162 公頃，計畫人口為 4,800 人，且如屬遺址者應規劃為保護或保育相關分區，並依主管機關相關規範及使用管制為主。故本案後續土地規劃及開發利用，應依據上位區域計畫之指導辦理。

2. 高速公路以北、以西地區：

(1) 該範圍除規劃提供住宅及商業等機能外，為確保當地居住環境品質，並適度補充既有土城都市計畫或土城（頂埔地區）都市計畫公共設施不足之情況，該範圍內並應儘量規劃提供公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等，以發揮擴大都市計畫功能。

(2) 本案規劃約 10 公頃住宅區（容積率 240%）、商業區約 5 公頃（容積率 320%），原以每人 45 平方公尺之居住面積，推算計畫人口為 6,900 人；參考前「臺灣省實施都市計畫地區容積率訂定與獎勵規定審查作業要點」有關人均居住樓地板面積 50 平方公尺之規定，本案原設定每人居住空間顯然較低，為提高

當地居住環境品質、降低居住密度，案經新北市政府降低計畫人口數為 4,800 人，惟建議後續仍應依據當地環境容受力，評估降低土地使用強度。

- (3) 位屬捷運土城站周邊 500 公尺範圍內土地者，應落實大眾運輸系統發展導向 (TOD) 之規劃原則，於土地使用管制規定內納入混合土地使用、提高發展強度等構想。
- (4) 依據「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」第 5 點規定略以：「住商為主型申請案件，如採區段徵收方式開發者，應增列提供一定比率之社會住宅」，爰建議新北市政府於區段徵收範圍內土地於完成配地作業後，其餘可供建築土地宜考量提供一定比率之社會住宅或公益使用，並儘量避免標售。

### 3. 高速公路以南、以東地區：

- (1) 為落實「管制為主型」之發展定位，經劃定為都市計畫農業區及保護區者，應避免變更為都市發展用地，且其土地使用管制規定應檢討限縮。
- (2) 臺北看守所、新北地方法院及新北地方法院檢察署等機關用地之規劃，除應符合司法主管機關有關規模或規劃配置之使用需求外，並應考量其於土地使用或空間規劃層面可能造成之外部影響衝擊，包含衍生之交通旅次、活動人口等，就當地道路系統及停車空間等提出配套規劃。
- (3) 因「遺址」係屬第 1 級環境敏感地區，於擬定都市計畫前，應確認其確切區位，並依據文化資產保存法第 51 條規定，規劃為保護或保育相關分區或用地；又既有彈藥庫分布範圍及設施為當地特殊風貌

景觀，建議宜與國防部及財政部國有財產署等相關機關溝通協調，並提出適當規劃作法。

4. 本案計畫範圍屬易淹水地區，後續於都市計畫擬定階段，除應依據低衝擊開發原則（Low Impact Development, LID）進行土地使用規劃，並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。
5. 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。
6. 鑒於政府資金需求與財政預算供需缺口日益擴大，並為解決公共建設外溢效果由少數人獨享等問題，行政院業於101年7月24日核定「跨域加值公共建設財務規劃方案」，故後續應依據該方案規定，落實運用公共建設影響範圍之增額容積引導都市發展之規劃概念，並兼顧社會正義和公益性，籌措公共建設經費，以提升計畫效益。
7. 針對既有違章工廠，應落實「禁止新違規使用情形」、「現有舊工業區媒合」、「新北市境內產業園區輔導遷移」，及配合新北市境內新增產業用地，以開發成本價或其他優惠，如採標租、標售或設定地上權等方式，提供計畫區內未登記且有續經營意願之工廠，引導適性適地搬遷與合法化，儘量採輔導轉型或遷廠方式辦理，以落實「管制為主型」都市計畫之精神。

## 二、附帶建議：

- (一) 本案採「區段徵收」方式辦理，後續仍應於都市計畫階段向內政部土地徵收審議小組報告區段徵收之公益性及必要性。
- (二) 後續仍請新北市政府加強民眾參與，除透過辦理說明會或座談會辦理方式，並建議建立民眾溝通之平臺，以廣徵當地民眾及團體意見，納為都市計畫擬定及核定參考。

肆、臨時動議：無。

伍、散會（中午 12 時 30 分）。

## 附錄 1 報告事項第 1 案區域計畫委員會委員與相關單位發言重點摘要

### 一、劉委員玉山

- (一) 簡報說明各縣市包含海域之都市計畫計有 57 處，並提出都市計畫辦理填海造陸需檢討及辦理事項。至於非都市土地部分，如雲林縣六輕計畫等非依開發許可申請之案件，其填海造陸的機制又為何？請補充說明。
- (二) 議程第 4 頁第 4 點第 2 行提及「本部營建署」應持續監控土地及海域利用變異情形；第 6 行提及本案後續將依會議決定移請「本部都市計畫主辦單位」評估所需檢討及辦理事項。前開都市計畫主辦單位是否即為營建署？請補充說明。
- (三) 議程第 5 頁，說明第 4 點之第 1 款與第 2 款，是否即為都市計畫主辦單位應辦理之事項？如屬都市計畫主辦單位應辦理之事項，建議於第 4 點敘文最後一段建議修正為「都市計畫主辦單位應辦理下列事項」，以資明確。

### 二、賴委員美蓉

議程第 10 頁，全國區域計畫之「海岸地區土地使用指導管制」說明「對海岸地區開發行為之建築基地如位於『高潮線』向岸 50 公尺範圍、高程 7 公尺以下，且無堤防保護之下列情形，應分析颱風暴潮及波浪溯上對基地之影響，並規劃適當安全防護措施，經相關技師簽證其安全性，……；建築基地如屬都市計畫範圍者，建議納入直轄市、縣(市)政府都市設計審查。」惟都市設計審查多屬景觀面向，如屬管制事項建議於土地使用管制規則中訂定較為適當，並建議可透過小組會議，與都市計畫組進行細部

討論。

### 三、林委員慈玲

- (一) 本案為區域計畫與都市計畫介面之協調，應屬本部營建署內部協調事項，似無須提報區域計畫委員會報告。
- (二) 海岸管理法已公布施行，本部營建署亦為海岸管理法之中央主管機關，該法與區域計畫法、都市計畫法之間尚有需釐清之介面，必要時再彙整提會討論。

### 四、作業單位

- (一) 依海岸管理法之立法意旨，該法不會取代既有土地管理之機制，有關非都市土地開發審議、都市計畫土地使用管制，仍分別依區域計畫法及都市計畫法相關規定辦理。
- (二) 依區域計畫法第 11 條規定「區域計畫公告實施後，凡依區域計畫應擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬定或變更手續。未依限期辦理者，其上級主管機關得代為擬定或變更之。」本案全國區域計畫有關填海造陸之相關規定及都市計畫主辦單位應配合辦理事項，提會報告前業經署內討論及協調，會後將依前開規定移請都市計畫主辦單位配合辦理。

## 附錄 2 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) 依簡報第 44 頁所示，本案計畫人口一再修正，如本案不是以住商為主型之擴大都市計畫，而以司法園區等機關用地需求考量為擴大都市計畫之主要目的，有關機關用地實際需求為何、公園綠地面積是否充足、環境敏感區、文化資產保存等事項須予以釐清；另本案擴大都市計畫的必要性、合理性及公益性請再補充論述，以避免未來政府實施區段徵收遭致民眾抗議。
- (二) 建議區委會之民眾參與機制可以參考環評委員會運作，陳情民眾發言完畢離席後仍可透過螢幕觀看討論情形，只有在委員做決議時才需迴避。

### 二、委員 2

- (一) 關於本案土地使用分區規劃構想，機關用地面積大約 26 公頃，其餘大部分都是保護區，為何將保護區要納入都市計畫範圍管理？非都市土地亦有其管理機制，目前很多違規工廠也都位於都市計畫保護區，這是管理執行上的問題，而非藉由納入都市計畫就表示可以管理得很好。
- (二) 本案如係以機關用地需求為主要目的，因其面積僅 26 公頃，其開發方式為何不採一般徵收方式？請再補充採區段徵收之相關論述。

### 三、委員 3

- (一) 關於本案之區位選址，如是為因應法務部用地的需求，應從中央的角度來分析，所以非一定要由新北市來滿足這個需求，且區位選址嚴謹過程應提出說明。

- (二) 如本案確定以司法園區為主，就其機能與規模分析，劃設 10 公頃的住宅區是否合理？是否有將新北市空屋率因素納入考量，又新北市就業人口為 185 萬，及業人口為 130 萬人，應配置可以創造就業機會的產業用地，本案如需配置必要的服務設施用地，也應有周詳的論述。
- (三) 本案可考量營造為生態司法園區，評估納入再生能源設施（太陽能、風力發電等）。另有關交通運輸方面，雖然高速公路只有 5 個涵洞，但可透過交通管理與控制，落實出綠色運輸構想。
- (四) 本案係屬重大公共議題，建議新北市政府參考德國 Vauban 軍營再利用成為生態社區的案例，建立公共參與平臺，廣納民眾不同的聲音。

#### 四、委員 4

- (一) 臺北看守所為鄰避設施，如果遷出於其他縣市，其他縣市民眾也一定會有抗議，所以如在新北市範圍內遷移，影響層面較小。又看守所遷移出後，未來土地變更應回饋 50% 用地面積給新北市政府，應作為公益性使用，此項附帶條件應納入計畫書明文規定。
- (二) 建議新北市政府應舉辦更多說明會或建立溝通平臺，讓地主可以充分了解其土地位於本案內區位等事宜，透過充分雙向溝通以達共識。
- (三) 關於本計畫範圍內文化遺址的調查，應於現階段就要啟動，並於計畫範圍內將區位表明清楚；另彈藥庫遺址，也應與相關機關協調活化再利用之規劃構想。
- (四) 本案原軍事禁限管制範圍建解除後，未來開發應要更嚴格要求，包含綠覆率等規定；另如果採區段徵收，新北

市政府分回土地供社會住宅使用，應承諾不標售土地。

## 五、委員 5

- (一) 本案保護區與農業區納入的必要性與目的，應再詳加論述；又司法園區被農業區與保護區包夾其中，僅靠和平路 15M 寬之道路進出，其區位配置之合理性應再補充。
- (二) 就目前計畫書內容，無法得知機關用地是否位於或緊臨淹水潛勢地區，請再補充相關圖資套疊說明。
- (三) 本案如係因司法機關用地不足，為何不用一般徵收方式即可？又原來彈藥庫的規模及區位為何，是否以原彈藥庫區位及面積就足以提供司法機關用地之需求？
- (四) 原司法機關移出後之土地要作何使用？應與本案做適當連結，以強化本案擴大都市計畫之合理性。

## 六、委員 6

- (一) 臺北看守所空間確實不敷使用，應從司法人權的觀點來看，並重視受刑人的使用空間，本案不是只為了臺北看守所，還有法院等其他司法機構，以形成一司法園區。
- (二) 區委會僅就本案提供徵詢意見，並不進行實質審查，如本次新北市政府所提計畫書內容已說明並釐清專案小組及本次幕僚單位所提意見，本案建議將徵詢意見提送都委會，做為後續審議之重要參考。

## 七、委員 7

- (一) 彈藥庫如不納入變產置產的範圍內處理，後續就會依國有財產法相關規定移交財政部國有財產署，而無法保存下來，且過去興建之彈藥庫可能未能符合建築法相關規定，故建議新北市政府應積極與相關單位協商研議軍事用地如何保留及活化事宜。

- (二) 原禁限建管制範圍內並沒有違章工廠設立的情形，而係於解除禁限建後產生現象；有關違規工廠的糾舉，交由未來進駐之司法機關分擔執行並非妥適，仍應回歸權責機關主政。

#### 八、委員 8

- (一) 臺北看守所、新北法院、新北地檢署係服務新北市等北部地區，其遷建一定要落於新北市，不可能遷到其他縣市。
- (二) 如將看守所、法院、地檢署合成一司法園區，將可降低看守所單一機關造成鄰避設施的刻板印象。

#### 九、委員 9

關於本案交通運輸動線應妥為規劃，因本區僅靠涵洞進出，又違規工廠與零星農業區夾雜其中，消防車無法開進去，交通現況很不好，宜周詳處理。

#### 十、新北市政府

- (一) 合法建物是否可排除區段徵收範圍，未來將會在都市計畫階段處理。
- (二) 本案農業區如原來作農業使用，其權益不會受影響，仍可繼續做農業使用。
- (三) 區段徵收範圍所配置之公園綠地面積大約 18%，已符合相關規定。
- (四) 本計畫範圍內如經確認之遺址，將規劃為公園綠地予以妥善保留。
- (五) 有關計畫範圍內的埤塘都會保留，另本府會再與法務部確認實際需求面積，本計畫範圍以機關用地為主，可透過土地使用管制將生態原始風貌等予以保留。

- (六) 保護區不在區段徵收的範圍內，所以民眾權益沒有影響，另本案如以一般徵收方式開發，將會引起更多抗議，因一般徵收民眾只能領錢而無法分回土地，本案以區段徵收方式開發，將可建地分配於高速公路以北的地區，民眾可選擇領地或領錢，如此可適度保障地主的權益。
- (七) 關於淹水範圍，因涵洞位處地勢較低會發生淹水情形，彈藥庫範圍是不會淹水的。
- (八) 本府承諾原機關用地釋出後會提供做公益性公共空間使用。

### 附錄 3 討論事項第 1 案區域計畫委員會陳情民眾發言摘要紀錄：

#### 一、黃清和

我是住在土城彈藥庫的居民，我們世代都住在這裡，以農維生，現在要將臺北看守所移來這裡，但遷移距離根本不到兩公里。我們這裡生活已經很辛苦，林口、三峽還有其他地區都有國有土地，為什麼一定要在我們這一塊土地上，如果說沒有土地可以遷移，那可以把現有看守所翻新成為大樓，就可以解決現在空間不夠問題；聽說臺北看守所搬遷需要花費 30 幾億元，國家經費拮据，而新北市府也表示其負債 8~900 億元，那為什麼還要花這筆錢？為什麼要來欺負老百姓，政府做事不可以挑軟柿子吃。

#### 二、林才智

- (一) 懷疑顧問公司意願調查數據真實性，請公布讓民眾信服。
- (二) 同一計畫，和平路以南違章建物眾多，無徵收無繳稅，和平路以北為商業區，在 103 年 3 月內政部專案小組會議商業區規劃多不做商業區使用，新北市早在 7、8 年前就明顯，為何還做如此規劃，似乎只為徵收而徵收。
- (三) 請新北市政府依 101 年 8 月公聽會「合法建物不會有拆除」之承諾，主動剔除徵收範圍。
- (四) 我們未來面臨少子化及人口老化的情況，為何還需要這麼多住宅及商業區？

#### 三、盧雅薇

- (一) 此擴大徵收方案將嚴重影響住戶的權益，而且當地住

戶累積一生積蓄維持現有住家，若有被徵收而失去房子的問題，將無家可歸而被迫買外面的房子而背債，我們寧可將辛苦上班賺來的微薄薪資來培育後代使其可做有用之人。

- (二) 因此我們當地住戶及地主誠懇請長官們感受我們卑微的訴求，取消區段徵收並將看守所遷移（若有需要）至公家土地或外島。
- (三) 在不影響我們當地住戶之居住權益之下，若對土城當地居民有休閒幫助，我們可以在公開及地主、居民的無意見及認可下，撥出少部分空間供作公園之用。

#### 四、臺灣樹人會潘翰聲

- (一) 關於審查程序，新北市政府一直不願意面對問題，徒然浪費社會成本。
  1. 本案在區委會的程序，雖然沒有否決的選項，但開發單位不合法、不合理、沒必要、不公義的情況，就不該隨便通過。規劃有問題的部分，應該要在每一層的審核機制中解決，而非丟給下個流程去處理，已經虛度8年的光陰，別再浪費時間。
  2. 過去幾年，本案在環保署的政策環評階段，屢屢被環評委員質疑而補件再審，當時要求做替代方案評估也置之不理。
  3. 新北市應該擬出「沒有看守所進駐」的都市計畫替代方案，法務部也應該確實選址，公開評比各個看守所預定地替代方案之比較。
  4. 明年總統任期屆滿之後，難道屆時又要檢討這個「貌似合法」，但是根本「不合理」又不合法的開發計畫？
  5. 沒有替代方案，本案也不具有土地徵收之必要性、

合理性、與公益性。

6. 2011 年的「後龍科技園區農地變更案」，就是在區委會駁回，避免苗栗縣長劉政鴻下臺後的一項災難。本案區委會其實可以大膽地提出，「不建議開發為司法園區」，而非送到下一個流程的都委會再戰。

(二) 新北市綠地不足，本案若毀掉這顆綠寶石的淺山生態系，將會雪上加霜，惡化市民的健康條件。

1. 新北市每人平均綠地，僅有 3.18 平方公尺，於六都倒數第 2 名，僅略高於朱立倫市長主政過的桃園市，離 WHO 規定的 8 平方公尺何時才能達到。

2. 監察院曾糾正內政部和各地方政府，長期違反都市計畫法公園綠地廣場應達十分之一的規定，而本案公園綠地僅佔 6.6%，公園綠地未開闢率也高達 8 成，已經是違法的計畫，如果還能違法通過，這個審議過程就是知法犯法。

3. 新北市政府以徵收範圍計算公園綠地比例，但是都市計畫法很清楚是以整個都市計畫區來計算的。

(三) 民間已經在做替代方案，政府卻放任環境崩壞，甚至摧毀生機。

1. 農委會回函表示，此處非他們輔導的專區，但這裡卻有許許多多他們所輔導的觀光農園、有機農園，從和平路進去就可以看到大大的看板。這 8 年來，許多農民費心從慣行農法轉作有機或自然農法，在旁聽席的這些農民，他們的農產品早就供不應求。

2. 環保署的環境教育，以及許多親子的生態旅遊，像我們家長會的志工團、許多社區大學的課程，都到這裡給孩子體驗大自然。但是，新北市政府卻故意放任違建破壞生態環境。自己無能管制，反而推卸

責任，主張以都市計畫來做土地管制，比非都市土地利用管制的成效要好。

#### (四) 政府分化民間

1. 新北市政府將和平路以南區域規劃為農業區和保護區，這兩個區塊排除徵收。就是因為這個區域的農民抗爭最為激烈，這造成了地方社會的分化效果。
2. 本案還是應該用整體的觀點來看，根本沒有開發的必要性！

### 五、樹黨潘翰疆

文化遺址應積極作為：此次擴大都市計畫區內與附近先民活動的文化遺址極為豐富，如「斬龍山遺址」、「溪子邊遺址」、「茅埔頭遺址」、「平頂山遺址」、「層樓閣山遺址」、「土地公山遺址」、「石壁寮遺址」等。尤其是斬龍山遺址（距今 1800~2800 年），屬於新石器末期，其年代早於十三行遺址（距今 500~1800 年），具高度人類考古意義，理應比十三行遺址作更深入的文化遺址調查研究，與公告國定文化遺址之作業。但新北市政府除了劃設斬龍山遺址公園，並未依文資法積極處理，調查研究、審查指定及公告等程序，僅發文工程顧問公司調查評估，十分消極。若倉促通過，恐對文化遺址有不利影響，造成不可回復的嚴重影響。據報載，國立臺灣師範大學「文化行政暨政策」研究室 13 日發表中央與地方文化施政滿意度調查，新北市長朱立倫在六都則敬陪末座，僅有 17.2% 滿意度。新北市文資保存、文化施政不力，長期為民間團體所詬病，綠地不足與文化施政的遺址文資保存，若不在都市計畫中通盤改善，到個案開發審查更無力管制。

## 六、林進祿

關於司法園區有沒有遷建必要性，請再評估。如可以原地往上發展是否可行？又本案高速公路北側是否有劃設住宅區、商業區之必要性？未來區段徵收政府取得之土地是否又要賣給開發單位？然後又叫所有權人用市價買回實不公平，請新北市政府再予以考量。

## 七、看守土城愛綠聯盟劉麗蘭

(一) 一個沒有司法園區進駐的土城彈藥庫，帶來更多生態效益、解決更多社會問題。本案從民國 96 年底提出至今，土城的發展有三個重要趨勢：

1. 人口成長緩慢：自民國 96 年 1 月的 237,113 人，成長至民國 103 年 1 月的 239,172 人，7 年間共僅成長 2,059 人，平均每年人口增加 295 人，遠低於計畫所預估的人口增加情形。
2. 鄰近新建住宅大幅增加：位於彈藥庫外的禁建區，經過解禁與通檢後，目前正進行市地重劃後的新住宅建案工程，總面積約 45.49 公頃（住宅區和商業區佔 29.17 公頃），預估可提供數千人的住居空間，即可滿足計畫預估增加人口住居需求。導致民眾缺乏住宅的原因是地價太高，而非住宅數量不足。
3. 公共開放綠地嚴重不足：依新北市區域計畫所提，土城區公園綠地及文小用地之需求面積與現有面積約有 52 公頃之落差，開闢率亦僅有 28.76%。

在前述趨勢下，土城區發展的核心問題，在於增設更多公共綠地，以解決長期的生活品質問題。司法園區的遷建，使原本有機會成為「土城中央公園」的土城彈藥庫區，喪失更多可開放供公眾利用的綠地空

間，其核心問題包括：

1. 交通衝突更加頻繁：在目前的規劃方案中，交通路網將受限於馬路難以拓寬問題，司法園區（法院、檢察院、看守所）的車流和高達 9,000 多人的活動人潮，與從事生態農事活動的人流共用窄路，大幅增加車禍事故的風險。
2. 用排水與淹水問題更嚴重：土城彈藥庫內的用排水渠道共成一脈，司法園區的汗水排放將嚴重影響農田的灌溉用水，並使每年 5、6 月梅雨季節的淹水狀況更形嚴重。目前規劃構想中所提出的解決方式，只能針對區段徵收範圍內的公共設施排水加以紓緩，甚至有優先的排放構想，反而將使和平路及其以南地區的溝渠，在梅雨季節滿溢回淹情形，更形惡化。
3. 收容人警戒安全問題更加艱鉅：在現行規劃中，檢察署與看守所皆緊鄰國道三號而設，且因有地勢高地位差，未來容易孳生嫌犯逃跑或是偵查受窺視之慮。此外，此情形亦將圖增社區對收容人越獄引發的社區治安問題，存在長期的不安與焦慮感。

過去 7 年來，地方居民的生態農耕行動，為大臺北地區的居民提供了友善環境的安全蔬食、認識與學習自然生態的機會、接觸農事的教育經驗，以及在有機市民農耕中自我成就的空間。至今，每日平均約有數百位民眾進出彈藥庫，參加親子生態活動、進行市民農耕，或是將此地作為野外教學的場地，土城彈藥庫亦成為大臺北地區推展生態農業與親子教育的新亮點。

未來，如將既有的 28 座閒置彈藥庫整建為生態

文化教育（如生態博物館、文化交流館、藝術展演場、綠色科技館等）和社區活動（如老人聚會所、社區教室、職技培訓所、兒童野外訓練等）空間，不僅可增加土城的生活品質、增加土城的發展特色，也有益於解決土城弱勢族群（如獨居老人、單親家庭、中輟生、外籍勞動力）的社群互動需求和培力問題。一個好的都市計畫，應該以適地適性、解決社會問題、提供公共效益為基礎，而不是將司法園區遷建當作前提。

## （二）環境意象不是圍牆綠化可以軟化，需要更友善生態的土地使用方式

目前規劃方案中，雖然提及將強化司法園區建築物的綠化，以增加其與周邊生態綠地的可親近性，但實際效果將適得其反。司法園區預定地，是彈藥庫內原本最容易親近的生態淺山地區，司法園區建設期間及之後所帶來的人群，必將大幅損害該地區的豐富生態系。這些結果遠非建築綠化可以彌補。

此外，雖然規劃中將司法園區周邊四、五級坡的山坡地保留為公園綠地，但從空間意象和未來實際使用行為來看，高聳的圍牆與建物，將使得該區在視覺上有明顯的阻隔效果，大幅降低民眾的親近意願（參見附圖）。此舉不僅減少可用綠地、抹煞該區閒置庫房的轉用潛力，更因破壞當地動植物生態系而降低整體的環境容受力。

創造生態友善的園區環境，不應以破壞綠地生態後的零星綠化措施為策略，而應以根本面的友善土地使用為依歸。

## （三）不確實的問卷調查沒有真正反映土地所有權人之意

願，土地徵收不符公益性與必要性

依本次規劃單位所提出之問卷調查分析，回收率僅為 46%，難以反映地方民意。在問卷調查執行期間，聯盟曾去電相關承辦人員，反映居民不寄回問卷者，多數是認為不填答問卷即表示反對該案，或是因年邁無法理解問卷意思而沒有提出意見，但這些想法並未被規劃單位納入說明，顯見有意從中扭曲地方想法。

在土地徵收上，名為擴大都市計畫，實際上僅是為司法園區用地取得而作，卻是以地方更好的適性發展和更大的生態與社會效益犧牲為代價，既不符合社會的公益性需求，也刻意以時間因素規避土地交換方式的可能性，且並未回應地方居民所提出的質問（參見申請書業附 12-11，附錄十二的回應表第 17 項，及本意見書附件一）。



規劃為檢察署預定地處，目前是二層樓高的資源回收處理廠房，就已經形成具體的阻隔意象。未來司法園區的興建，就算再怎麼圍牆綠化，也無法改變該

區的禁閉形象。

看守土城愛綠聯盟提供之附件：致土地徵收審議小組，關於「擴大土城都市計畫(土城彈藥庫附近地區)」案不符徵收公益性與必要性之原因

2015.01.10 看守土城愛綠聯盟

## 壹、主述

新北市「擴大土城都市計畫(土城彈藥庫附近地區)」一案自民國 96 年提出，迄今已近七年餘。計畫內容以興建「司法園區」為核心，規劃將原土城彈藥庫地區整建為司法園區、住宅區、商業區、公園等用地。該案歷經多次政策環境影響評估審查，地方民眾、公民團體，以及與會審查委員，多指出該案存在下列問題：

- 一、人口推估不符實際現象，無法支持有擴大都市計畫以容納更多人口之具體需求。
- 二、政策執行內容聚焦於司法園區遷建和土地取得，對於排水、交通、公共設施、區域發展等議題所產生之衝擊，沒有提出實際的潛勢分析和解決方案。
- 三、司法園區用地和住宅區設置區位，對既有之文化遺址(如茅埔頭遺址、螃蟹殼山遺址)和生態體系，具有產生難以回復的破壞風險，對於長期將土城彈藥庫發展為生態文化園區，也大幅減損其價值和可利用資源。
- 四、現行計畫將基地區分為納入徵收與建設範圍的北區，以及僅劃入都市計畫而不作實質規劃建設的南區，不僅造成地方社區鄰里關係的緊張，也使南區成為北區建設之負面外部性(如在共用道路和排水管線上，大幅增加的交通量和灌溉水汙染與淹水問題)的承受地。

基於上述認識，該案以區段徵收方式進行名為擴大都市計畫、實為取得司法園區用地，實有其不符公益性與必要性

之處，分述如後。

## 貳、不符公益性之處

公益性乃實行土地徵收之前提，需使土地徵收之目的具有普遍性之公益需求，且其公益遠大於原土地使用方式，方始具有動用土地徵收之正當性。基於此，本案之不符公益性之處有二：

### 一、該案之主要目的係為司法園區遷建取得用地，不符區段徵收之精神，亦無益於地方發展之公益。

在歷次政策環評審查會議期間，新北市政府屢屢就該案表示，如將司法園區別除於擴大都市計畫案，即沒有必要再推動該案。其態度也持續於各次規劃報告書修改之中出現，顯見本案之核心目標在取得司法園區遷建用地，而非擴大都市計畫，或針對彈藥庫遷移後之地區發展問題提出管理對策。但如為司法園區取得用地，則主要推動機關應以法務部為首、以一般徵收或以地易地為主要手段，新北市政府則應站在衡量地方發展目標和民眾意願之立場上，與法務部協調方案可行性。然而，本案卻是以新北市政府為首、以擴大都市計畫為名，從而使該計畫與地方實質需求脫鉤、自然喪失其公益性之基礎。

就區段徵收之精神，在協調地方發展與公共設施之建設需求，借助土地權利重分配，以兼達公、私之發展共識，使開發方案具有平等對價關係。因此，以區段徵收方式遂行司法園區用地取得，減少法務部用地取得之交易成本，卻使開發衝擊由地方居民所承受，抹除生態文化導向之替代發展願景的實踐潛力，顯失區段徵收精神且不符社會公益目的。

此外，緊鄰彈藥庫外側之「土城暫緩發展區」，雖與本案無涉，但其發展牽動「擴大土城都市計畫」一案之必要性。由於該暫緩區目前已積極進行整地和高樓層住宅興建計畫，加上土城工業區檢討變更住宅區計畫，其所可容納人數已超過土城未來實際人口增加，亦顯現擴大都市計畫案所標舉之為容納人口需求而增加住宅用地，實是惡化土城空屋率問題之源。

對徵收範圍內之地主而言，雖可因區段徵收配還抵價地，但因持有面積不大，反而將因此失去原用以維繫家戶部分生計之可耕作農地；如要出售抵價地以維繫生活，則將失去住屋且無力另行覓尋可居地。另一方面，對於鄰近未納入徵收但同受本案影響之地主而言，除需面對前述所提之交通、排水、灌溉等負面外部性問題，同時也需承受未來可能推動市地重劃之壓力，而使其必須面對另一波土地徵收問題。上述種種，皆將導致原地主陷入生存困境，亦顯見本案缺乏地方公益性。

綜合言之，本案係為特定機構所需之部分土地，而動用區段徵收以擴大受影響土地面積，並使受地主和居民承受規劃不當之衝擊，實不符合規劃政策所需之公益性。

## 二、從土城發展來看，開放綠地不足是最大問題，司法園區遷建與彈藥庫開發乃是因小失大，不符最大公益目標。

依「變更土城都市計畫(第三次通檢)」，土城現有公園、綠地及體育場之面積總和為 27.02 公頃，與公園綠地及文小用地之需求面積約有 40 公頃之落差，開闢率僅有 28.76%。此外，現有單一公園用地開闢面積最大僅 2.6 頃，亦遠低於 10 萬人以上應有 4 公頃公園之規定。

顯見土城之迫切課題，在於增加開放綠地以提升生活品質，此乃土地社會公益需求之所在。

現臺北看守所及新北地方法院、地檢署，位於土城金城路二段與立德路一帶，總面積約 10 公頃。未來移除後，預計規劃為都市公園，其目標在改善土城都市計畫區綠地面積不足之問題。然而，其所需之司法園區遷建費用和公園興闢費用，都將是一筆重大負擔，且其成果僅只能服務土城都市計畫區居民；而司法園區遷建以取得更大用地，其公益性亦僅於滿足法務部行政需求。

與此相較，土城彈藥庫面積近 100 公頃，鄰近捷運且位處土城正中心，值得善用既有資源，以農業生態環境教育和多元文化發展園區為主軸，作為結合公共活動使用之大型都會公園。此舉既可兼顧土城全區居民之公園綠地需求，同時可以借助捷運等大眾運輸，服務大臺北地區居民，具有更高之社會公益性。

因此，以司法園區為核心之擴大土城都市計畫一案，無異於因小(解決市中心看守所問題)失大(創造新北市大型生態環境教育園區)，忽略更大社會公益之可能性，更不宜以徵收方式來進行此一本(解決土城發展問題)末(看守所遷建)倒置之政策。

### 參、不符必要性之處

土地徵收之必要性原則，應包括興建該公共機構或公用事業之必須、對該土地需求之急迫性（因此無法採取徵收外之政策工具），與不可替代性，方始具有動用土地徵收之正當性。

就擴大都市計畫之層次，前述已提及「土城暫緩發展區」發展計畫，以及計有之工業區變更為住宅區之規劃，實已無

再透過擴大都市計畫取得新住宅用地之必須與急迫性，亦無其必要性。

另就司法園區遷建之層次，新北市政府與法務部先後皆未曾就看守所遷建之相關替代方案提出具體檢討，亦僅說明因現有設施老舊、樓地板面積不足、位於市中心而戒護不便等問題，即提出應遷建他地。然而，設施老舊、樓地板面積不足，皆可透過現地重建方案加以改善，而戒護不便問題，亦可透過建築設計、動線規劃等方式加以強化，實無因此而採取土地徵收、另地遷建之必要性。

其次，就司法園區遷建預定地而言，具有再次遷建之不確定性。由於土城彈藥庫鄰近捷運站與區公所、警察局等重要機關用地，加以目前規劃興建中的暫緩發展區之新興住宅，使此地具有多樣化的發展潛力，亦是土城長期發展的另一個市中心。將司法園區規劃於此，未來將同樣面臨看守所必須因應市中心發展而需再次遷建之問題，無疑浪費公帑，且顯露此方案並沒有用地區位之必要性。

再者，在新北市所提之方案中，未來檢察署預定設址區位，必須拆除五座庫房；法院預定設址區位，必須填平既有埤塘一處；看守所預定設址區位，必須剷平一座山丘(具四、五級坡地形)，四座庫房。這些彈藥庫房、埤塘、山丘，乃是社區生態與文化中不可或缺的元素，將司法園區遷建於此，無疑將大幅消除未來生態文化園區之可用資源，並破壞既有動植物生態體系，此亦必須納入「必要性」之考量範疇中。亦即，是否有必要破壞生態文化資源以容納司法園區之遷建需求。

簡言之，擴大土城都市計畫案與司法園區遷建，既無明確的遷建必要性與不可替代性，而其結果又將造成難以恢復的生態文化資源損害，自是失其採取土地徵收所需的「必要性」前提。

#### 肆、結語

綜合前述，「擴大土城都市計畫(土城彈藥庫周邊地區)」一案，並不符土地徵收所需具備之公益性與必要性，懇請委員細加審查，予以駁回。