

召開「國土計畫土地使用管制相關事宜」第 1 次研商會議
紀錄

時 間：106 年 8 月 18 日（五）下午 2 時 30 分

地 點：本署城鄉發展分署 2 樓會議室

主 席：林組長秉勳、陳分署長繼鳴 記 錄：望熙娟

出席人員：略，詳后簽到簿。

壹、討論事項：

議題：各國土功能分區分類下是否得編定殯葬設施用地之相關規定

決議：

一、殯葬設施用地相關規範原則如下，並據以納入全國國土計畫及國土計畫相關子法規定：

（一）現況已依法核准使用者，得於各國土功能分區內依其現況編定為殯葬設施用地。

（二）後續擬申請設置殯葬設施者：

1. 考量現行一般農業區大多將規劃為「農業發展地區第 2-2 類」、山坡地保育區將規劃為「國土保育地區第 2 類」及「農業發展地區第 3 類」，又基於原住民族特殊需求，故參考現行區域計畫法相關規定，全國國土計畫草案規劃「國土保育地區第 2 類」、「農業發展地區第 2-2 類」、「農業發展地區第 3 類」及「城鄉發展地區第 3 類」得以允許申請作為殯葬設施使用。

2. 於前開「國土保育地區第 2 類」、「農業發展地區第

2-2 類」、「農業發展地區第 3 類」及「城鄉發展地區第 3 類」等 4 種國土功能分區分類下申請者：

- (1) 如申請開發公墓或其他殯葬設施之土地面積達一定規模以上，應採使用許可方式辦理，變更為殯葬設施用地。
- (2) 如於前開申請規模以下，則採應經同意使用方式辦理。

二、請本部民政司協助提供下列意見，作為後續研訂土地使用管制規則及使用許可規定之參考：

- (一) 依殯葬管理條例規定之殯葬設施包含公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）存放設施等項目，是否需分別訂定其使用許可或應經同意使用等規定；並協助提供上開各項目之設置與土地使用管制相關規定。
- (二) 殯葬設施於平地及山坡地設置之最小面積門檻規定。

貳、臨時動議：無。

參、散會：16 時 10 分。

附件 1 與會人員發言意見摘要

一、內政部民政司

- (一) 國家目前對於殯葬的政策以環保葬為發展方向，環保葬依殯葬管理條例可分為公墓內的樹葬，以及該條例第 19 條所指之植存，其所需面的土地積較小，而此次會議議程中對於殯葬設施之相關土地使用管制規定，已參照區域計畫法與非都市土地使用管制規則提出足夠細緻的分類，因此原則上予以尊重與支持。
- (二) 議程中對於國土功能分區分類下之殯葬用地的編定規定，提及如申請開發公墓或其他殯葬設施之土地未達一定規模，採應經同意使用方式辦理，是否仍須變更編定為殯葬設施用地。
- (三) 寵物的殯葬相關設施依現行法規不列入殯葬用地，而是設置於特定目的事業用地，其主管機關為行政院農業委員會，目前農委會已在研議相關法規草案進行管理。若未來取消特定目的事業用地，應將此納入考量。

本署綜合計畫組回應：

未來在國土功能分區分類的規定下，做殯葬設施之使用者，原則上仍應變更編定為殯葬設施用地。

關於特定目的事業用地的部分，未來會再召開會議就此議題進行討論，屆時會再請民政司參與會議，並將寵物殯葬的部分納入考量。

二、本署城鄉發展分署

- (一) 殯葬設施涵蓋的項目廣泛，但目前都統一納入殯葬設施用地中，依本次會議議程中提出殯葬設施用地僅可於 4 類國土功能分區中進行編定，範圍有限，可能對於未來的使用上造成侷限。
- (二) 殯葬管理條例所指之殯葬設施包含公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）存放設施，上述各細目對於環境影響的程度不同，應適度考量依各細目之內容分別進行管制。

內政部民政司回應：

依殯葬管理條例第 8 條與第 9 條規定，殯葬設施的設置區位主要考量人口密集與公共衛生條件，應於特定地區及設施保持適當距離，由此可看出各項殯葬設施之環境影響與鄰避程度。

建議各項殯葬設施之設置還是參照目前非都市土地使用管制規則的規定辦理，明列出可設置殯葬設施之分區。

本署綜合計畫組回應：

目前非都市土地使用管制規則附表一殯葬用地分為公墓、殯儀館、火化場、骨灰（骸）存放設施、禮廳及靈堂等細目，未來可參採本署城鄉發展分署的意見依各使用細目進行管制；並請民政司協助提供殯葬設施各細目之設置與管制相關意見，以及殯葬設施於平地及山坡地設置之最小面積門檻資料，作為本組後續訂定土地使用管制規則及使用許可規定之參考。

三、行政院農業委員會林務局

- (一) 按目前區域計畫法之相關規定，非都市土地之森林區、山坡地保育區及風景區內，未經依法核准使用者，應按「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知編定原則表」備註欄內所註之主要用地(林業用地)辦理編定，惟此種編定方式對於部分非本局經管之國、公、私有土地早期(殯葬管理條例施行前或依墳墓設置管理條例規定)即供墳墓使用，仍編為林業用地，是否可能發生未違反殯葬條例，卻違反非都市土地使用管制之情形，如有此情形，未來國土計畫土地使用管制應如何解決，建議規劃單位提出說明。
- (二) 議程第 10 頁對於國土計畫實施後，後續擬申請設置殯葬設施者，限於國保 2、農發 2-2、農發 3 及城鄉 3 等 4 種國土功能分區分類，並規定一定規模以上應變更為殯葬設施用地，一定規模以下採應經同意使用方式辦理。查現行森林區不得申請變更編定殯葬用地，且非都市土地使用管制規則第 6 條附表 1，林業用地並未容許施設殯葬設施，惟未來森林區可能納入國保 2 或農 3，則前開規劃可能放寬部分殯葬設施申請之區位，建議應配套規範得申請施設之類型(例如僅限公墓設置)或申請條件(例如僅限公墓更新或僅限政府施設)，請規劃單位納入考量；另營建署表示以同意使用方式辦理者，仍須變更編定為殯葬設施用地，本局認同性質不相容之使用地(如林業用地)，不應將殯葬設施作為其許可使用細目，應以變更編定為殯葬設施用地為妥。

(三) 另為後續相關國土計畫使用地編定及土地使用管制等討論，建請營建署提供全國國土功能分區分類初步模擬成果數化圖資，俾利本局執行相關評估作業。

本署綜合計畫組回應：

關於未違反殯葬條例，卻違反土地使用管制之殯葬設施使用問題，將請地政司提供意見。但原則上不應有這類問題，如有應屬違規使用，直轄市、縣（市）政府即應依相關法規進行查處。

內政部民政司回應：

地方政府可能發生容許公園做灑葬使用，但後續要依法變更為殯葬用地時遭民眾抗議阻撓，而發生違反土地使用管制規則之情形。

本署城鄉發展分署回應：

目前國土功能分區分類之劃設條件持續變動，可將現有國土功能分區分類的模擬成果提供相關單位參考。

四、原住民族委員會

同意此次會議議程提出對於殯葬設施用地的編定與管制規則。未來原住民族土地如有特殊案例，希望可透過擬訂原住民族特定區域計畫進行彈性調整。

本署綜合計畫組回應：

殯葬設施因屬鄰避性設施，未來可能需申請使用許可，惟位於原住民族土地者，其使用許可之面積規模可考量調降一點。

五、行政院農業委員會（提供書面意見）

- （一）有關國人之殯葬需求及土地使用現況（靈骨塔、公墓、散葬等），似宜先針對其國土利用情形進行分析，並確認其是否符合國土整體利用精神，並於銜接國土計畫法體系時，適時予檢討於各國土功能分區設置之合理性與必要性，似不宜逕以殯葬事業得於一般農業區或山坡地保育區之現行法令規範，而直接對應於農業發展地區第2類、第3類及國土保育地區第2類等土地設置。況殯葬需求係衍生城鄉發展地區之一般民眾，除城鄉發展地區第3類原住民族土地得設置殯葬設施用地外，亦應併同思考於城鄉發展地區之適當分類（如第2類）給予殯葬設施用地之設置，始符合國土計畫法之計畫引導精神。
- （二）由於殯葬設施與農業發展之相容性不高，屬鄰避設施且恐影響周邊農業生產環境，故本案規劃於農業發展地區第2類、第3類土地得編定殯葬設施用地，允宜謹慎。倘若內政部基於國土主管機關立場，認為殯葬設施用地存在於農業發展地區有其必要性且無可避免，同時基於各項事業應以整體規劃及集中設置為原則，除應於國土計畫土地使用管制規則給予區位等必要之限制外，次查國土計畫法第24條第1項規定：「於符合第21條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事『一定規模以上或性質特殊』之土地使用，應由申請人檢具第26條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。」又查國土計畫法第26條第2項規定略以：「主管機關

審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用：…二、農業發展地區：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。」，殯葬事業應屬「性質特殊」之土地使用，不論其事業設置規模，均應納入上述「一定規模以上或性質特殊之認定標準」進行規範，並循使用許可制度辦理。

(三) 有關農業發展地區之分類及劃設條件，本會補充說明如下：

1. 建議將農地資源分類分級劃設準則，納為全國國土計畫之農業發展地區各分類劃設條件，取得法制效力以利後續執行，並指導都市計畫農業區之國土功能分區劃設，不宜逕以本會歷年農地資源分類分級成果為劃設依據。
2. 農業發展地區第2類土地，不建議以農地資源分類分級成果再劃分次分類，況農地資源分類分級成果之第3種農業用地雖易受外界干擾，然可發展農業產製儲銷事業，與農業發展地區第2類土地管理原則相符；倘農地現況已群聚作為其他非農產業使用，且經檢討無法回復農業使用者，建議劃歸城鄉發展地區。
3. 有關本會對於都市計畫農業區之國土功能分區劃設及管理作法之意見，補充說明如下：

- (1) 依國土計畫法第 8 條第 4 項規定：「國家公園計畫、『都市計畫』及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。」揭示，國土計畫為都市計畫之上位計畫，應得以各級國土計畫國土功能分區之劃設條件、土地使用指導事項，指導各直轄市、縣(市)檢討都市計畫農業區之國土功能分區劃設及土地管理作法。營建署雖主張依國土計畫法第 23 條第 2 項但書規定，屬實施都市計畫者仍依都市計畫法及其相關法規實施管制，惟對於都市計畫農業區應檢討劃入農業發展地區適當分類者，其土地使用管制似仍應遵循該農業發展地區分類之土地使用指導事項，並透過都市計畫法相關規定予以落實。
- (2) 查都市計畫農業區土地面積約 10 萬公頃，依本會 105 年度「農地資源空間規劃總顧問指導計畫」報告，其中符合農地資源分類分級第 1 種農業用地劃設準則之土地面積約 2.3 萬餘公頃，應屬糧食安全確保之重要場域，且符合農業發展地區第 1 類劃設條件。另基於全臺都市計畫農業區之資源條件不同，似不宜統一歸屬為農業發展地區第 5 類，否則將喪失國土計畫法之計畫引導精神。爰針對都市計畫農業區之國土功能分區劃設作業，應得於全國國土計畫指導各直轄市、縣(市)政府針對轄內都市計畫進行檢討，倘計畫人口發展率未達一定程度，且都市計畫農業區之農業使用比率高或符合農業發展地區各分類劃設條件，仍應劃設為農業發展地區之適當分類(第 1 類至第 3 類)；倘計畫人口發展率已達一定程度，且都市計畫農業區之非農業使用高，則得劃設為城鄉

發展地區。

(3) 次查都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條之 1 規定，農業區經縣（市）政府審查核准，得設置公用事業設施、土石方資源堆置處理、廢棄物資源回收、貯存場、汽車運輸業停車場（站）、客（貨）運站與其附屬設施、汽車駕駛訓練場、社會福利事業設施、幼兒園、兒童課後照顧服務中心、加油（氣）站、戶外球類運動場及運動訓練設施、政府重大建設計畫所需之臨時性設施。上述相關規定實不利於都市計畫農業區之優良農地確保，爰建議併同修正都市計畫法土地使用管制法規，針對劃入農業發展地區之都市計畫農業區，縮減非農業使用之容許使用項目。

(4) 為配合國土計畫之農業發展地區劃設與土地管理，本會認為刻正規劃辦理之對地直接給付制度，以及現行農地享有之農業輔導資源、農地稅賦優惠、農民福利等，於過渡至國土計畫法體系後，應以適用農業發展地區第 1 類至第 3 類土地為原則。至於檢討劃入城鄉發展地區之都市計畫農業區，應思考不再視為農地，而統歸由都市計畫主管機關主政規劃與管理，並仿照日本國土計畫體系劃設為生產綠地，作為都市農業、防災、滯洪、景觀等用途，並於非常時期轉為農業耕作使用，以適度發揮糧食安全功能；對於不利耕作之都市計畫農業區土地，則提供作為綠能使用，就近供應負載中心用電需求。至於土地所有權人權益及賦稅優惠，則建議都市主管機關另訂專法處理之。

本署綜合計畫組回應：

有關殯葬設施之意見，將納入本案及未來研訂使用許可相關管制規定考量；至有關農業發展地區之分類及劃設條件之意見，將提供城鄉發展分署擬訂全國國土計畫（草案）參考。

六、行政院農業委員會水土保持局（提供書面意見）

本次會議議題「殯葬設施用地」，倘涉及「山坡地」是否劃設為國土保育地區之議題，本組意見如下：

- （一）依國土計畫法第 21 條規定國土保育地區第 2 類土地之「使用」原則為儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用，惟依水土保持法第 12 條規定，山坡地土地開發利用前，僅要求水土保持義務人應先擬具水土保持計畫送主管機關審核後實施，並無管制山坡地土地「使用」之相關規定；且臺灣地狹人稠，因此，部分山坡地土地之使用現況為農業使用，且其自然條件亦適合提供農業使用。
- （二）爰「山坡地」土地應參考自然條件或使用現況，納入各類國土功能分區，而非全部列為國土保育地區第 2 類土地。

本署綜合計畫組回應：

農業發展地區第 3 類已納入位於坡地之農業生產土地。另國土保育地區的劃定原則以該地之資源、生態、景觀或易致災條件為主，並非僅考量該地是否為山坡地，因此山坡地範圍也可能列入各類國土保育地區。

召開「國土計畫土地使用管制相關事宜第1次研商會議」簽到簿

時 間：106年8月18日(星期五)下午2時30分

地 點：本署城鄉發展分署2樓會議室

主持人：林組長秉勳、陳分署長繼鳴

記錄：望熙娟

出席人員	職 稱	簽 到 處
行政院農業委員會		請假(提供書面意見)
行政院農業委員會水土保持局		請假(提供書面意見)
行政院農業委員會林務局	科員	劉泰文
原住民族委員會		廖益群 林世民
本部民政司	專員	高子欣 德
本部地政司		
本署城鄉發展分署		謝金孫
國立成功大學		趙百治
	助理	洪子涵
林組長秉勳		林秉勳
林副組長世民		林世民
張簡任技正順勝		

出席人員	職稱	簽到處
蔡科長玉滿		
本署綜合計畫組		
中華經濟研究院 研字第		研字第
國土規劃及不動產資訊中心		陳亭伊

