

內政部營建署

「研議非都市土地使用分區劃定及使用地編定方式調整機制」案

中文摘要

對於目前非都市土地使用分區劃定與使用地編定架構於地籍上，而衍生非都市土地使用管制無法落實之問題，希望透過本計畫就法規與劃定編定之方式進行研究，探討是否可利用其他地形圖資作為劃定編定之依據及相關法規條文修正建議，以改善非都市土地使用分區與使用地編定之作業。

本計畫經實作分析與評估及兩次座談會專家學者之建議，提出下列之成果與建議。

一、成果結論

- 1.就非都市土地使用分區劃定、使用地編定建構於地籍圖，實務操作遭遇困難與錯誤樣態分析而言：

目前地政單位因屬地籍之維護單位，因此在辦理非都市土地使用分區劃定與使用地編定之業務時，係採用最新之地籍圖資，故對已有地籍之土地，並未有作業之困難。

對於河川區域或高山峻嶺辦理地籍測量有困難之地區，及因土地法第41條免予編號登記之土地，這些區域因無地籍亦無土地登記，因此就地政單位而言，無法辦理非都市土地使用分區劃定與使用地編定作業。

對於非地政單位應用國土測繪中心或地政司所提供之數值地籍圖，倘係因原始地籍圖之資料登錄錯誤，所造成使用上之問題，解決之道仍需回歸到地政事務所，更正錯誤之資訊（如坐標系統登錄錯誤、舊資料未刪除等）後，才可改善使用之問題。

- 2.就非都市土地使用分區、使用地與地籍圖實務執行機制行政流程、法效性(必要性與可替代性)而言：

就地籍的必要性來說，主要在於完成使用分區劃定與使用地編定相關程序後，應辦理登簿之作業；但就區域計畫法施行細則第13條目前

已排除海域用地須與地籍整合必要性。

而在可替代性上，區域計畫法施行細則第 12 條，與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 11 條已說明除宗地界線外，亦可用計畫範圍、道路、鐵路，水岸線或河川中心線劃設使用分區界線；同時也說明海域區應以適當坐標系統定位範圍界線，因此在可替代性方面，則無法令之限制。

3.就 1/5000 地形圖與相關圖資完整性、公信力而言：

國土測繪中心所繪製之 1/5000 地形圖及通用版電子地圖，如欲參考做為使用分區界線之依據，應以 1/5000 基本地形圖為優先考量之圖資。

對於各目的事業主管機關所公告之相關範圍圖（如河川圖集、國有林等）可採用做為目前尚未完成地籍測量地區之參考圖資。

4.就相關法令條文修正而言：

目前無法落實全面土地使用管制主要之癥結在於地籍登簿之規定，因此相關法令條文修正，主要可從使用分區劃定與使用地編定後登簿之規定著手。

除現行區域計畫相關法規條文之修正外，對於內政部 87 年 12 月 18 日台（87）內地字第 8713482 號函，亦應同時進行修正。

5.就以地形圖劃定使用分區、編定試作成果而言：

由於目前非都市土地使用地編定之分布情形較為複雜，因此應以使用分區之劃設為主。

國土測繪中心測繪 1/5000 基本地形圖之內容，對非都市土地使用分區之界線，仍然並無法滿足劃設之需求，但對於尚未完成地籍測量之部份區域（如河川區域、高山峻嶺地區），則可採用作為使用分區劃設之界線。

對尚未完成地籍測量地區可採用「臺灣省國有林班地地籍測量及土地登記計畫」之方式，以現有毗鄰宗地、行政界線、公告之範圍線及 1/5000 基本地形圖，以數化轉繪之方式完成地籍圖，並進行後續登記與使用分區劃定及使用地編定之作業。

上述策略可優先適用大面積尚未完成辦理地籍測量之區域，如海域區、

河川區及森林區；其他使用分區及小面積未辦理地籍測量地區，因其劃定使用分區與編定使用地所需考量之因素較為複雜，需要更細緻之探討，同時因土地法第 41 條尚未辦理地籍測量及編號登記之道路、溝渠等，其測量工作較為繁雜，因此暫時不予考慮。

6.就國土功能分區試作而言：

目前由現行非都市土地使用分區轉換為國土功能分區，會受限於地籍資料（如未登記土地或暫未劃定使用分區或編定使用地）。

轉換後將會產生許多範圍較小之零星功能分區，這些區域將如何透過規劃的手段，使與毗鄰功能分區建立一合理之國土空間結構，以引導國土有秩序使用，會是一項重要的課題。

由技術層面而言，轉換的技術在現今地理資訊系統空間套疊技術下將可輕易達成，但要讓分區之範圍更為合理，則必需加入地籍圖資以外的資料，包括地形圖、土地利用圖、環境敏感相關圖資，因此，不僅現行非都市土地使用分區之劃定方式需作調整外，對未來國土計畫法實施後國土功能分區之劃設將更為重要。

使用地之調整應考慮地籍之完整性，以避免之使用地之劃設而需針對土地進行分割之作業。

如以現行使用地類別直接加以歸類簡化，其時程將最為快速，且成本最低，但卻無法呈現現有土地實際利用的狀況；以土地利用配合都市計畫使用分區之類別，雖然轉換後之使用地可以反映土地利用的現況，但是需土地利用調查成果作為轉換之參考，其作業之成本則遠高於直接歸類簡化。

無論是採以現行使用地類別直接加以歸類簡化，或是參考土地利用類別進行轉換之方式，劃定後之結果仍會有細小零星分散之使用地雜夾於大面積之使用地內，未來是否需透過規劃的手段變更其使用地類別，使與毗鄰之使用地類別一致，亦如前述國土功能分區轉換後之結果一樣，是一項重要的課題。

二、建議

本計畫對未來區域計畫非都市土地使用分區劃定與使用地編定及國土功能分區轉換提出下列建議：

- 1.現行區域計畫中對於非都市土地使用分區劃定與使用地編定並未限制非以地籍宗地界線為依據，亦即可以採用相關之界線，而就登簿之作業而言，在區域計畫法施行細則第十三條已就海域用地排除其登簿之規定，因此，對於目前尚未完成地籍測量之地區，建議就法規條文修正其適用之使用地類別，以納入土地使用管制之範疇與採用數化繪圖之方式，加速完成地籍測量之作業。
- 2.另外就已完成地籍測量且編號登記，但尚未進行使用分區劃定與使用地編定者，建議進行確認作業以釐清其原因，並協商縣市政府辦理。
- 3.就國土功能分區與使用地之轉換，依現行轉換原則轉換後，將會產生範圍較小之零星分區與使用地，這些分區與使用地如何調整？建議提早訂定調整原則以因應。
- 4.在使用地轉換試作中，發現部份土地其現行使用地類別與國土土地利用調查之結果有所差異，建議可針對土地使用管制規則中容許使用之項目與國土土地利用調查之成果進行比對之作業，以篩選違反使用之土地。