

內政部營建署 開會通知單

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國109年6月1日

發文字號：營署綜字第1091113584號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如備註一

開會事由：國土計畫土地使用管制相關事宜第20次機關研商座談
會議

開會時間：109年6月5日(星期五)下午2時30分

開會地點：本署601會議室（臺北市松山區八德路2段342號）

主持人：林組長秉勳

聯絡人及電話：蔡侑蒼8771-2968
bleedtsai@cpami.gov.tw

出席者：行政院農業委員會、行政院農業委員會林務局、水土保持局、經濟部水利署、經濟部中央地質調查所、本部民政司、地政司、本署城鄉發展分署、本署綜合計畫組（林副組長世民、張簡任技正順勝、廖簡任技正文弘、王簡任正工程司兼組長文林、蔡科長玉滿）

列席者：國立成功大學(都市計畫學系趙副教授子元)

副本：本署秘書室、綜合計畫組(1科、2科)

備註：

- 一、檢附會議議程資料1份，敬請攜帶與會；案內事宜如涉及所屬，並請代為轉知出席。
- 二、請持本開會通知單進出本署；因本署停車位有限，請儘量搭乘大眾運輸工具。



三、與會人員請務必戴上口罩再進入會場開會，如有發燒或咳嗽等情形者請勿參加會議，可提供書面意見或由業務單位代為轉達。

裝

訂

線

國土計畫土地使用管制相關事宜第 20 次機關研商座談會議

壹、開會緣由

依據國土計畫法（以下簡稱本法）第 45 條規定：「中央主管機關應於本法施行後 2 年內，公告實施全國國土計畫。（第 1 項）直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後 3 年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後 4 年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。（第 2 項）直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。（第 3 項）」是以，於本法施行後 9 年內，現行非都市土地將依據本法進行管制。

又依本法第 23 條第 2 項規定：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」

為使非都市土地使用管制順利銜接，同時強化計畫引導土地使用之管制原則，本部刻研議以國土功能分區分類取代現行非都市土地使用分區、研訂使用地編定類別，並據以研訂「國土計畫土地使用管制規則」（草案）相關內容。為該管制內容更臻完善，本署自 106 年起就

國土計畫土地使用管制之「使用項目及其細目」及「國土功能分區分類之容許情形」等研訂成果，分別依土地使用設施以及國土功能分區分類等類型，邀集有關機關召開 19 次研商會議討論有案。

為後續研訂國土計畫土地使用管制規則所需，本次會議就「宗教建築」使用項目未來於國土計畫土地使用管制規則之政策方向，邀集有關機關研商座談，俾利取得共識後納入國土計畫土地使用管制規則條文及附表完整規範。

貳、討論議題：「宗教建築」及其細目於國土計畫土地使用管制規則之政策方向？

說明：

(一) 現行非都市土地使用管制規定

依據現行非都市土地使用管制規則規定，宗教建築得於甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地及遊憩用地容許使用；且依據非都市土地變更編定執行要點第 8 點規定，宗教建築設施得申請變更編定為特定目的事業用地。

表 1 各種使用地容許使用項目及許可使用細目表（摘錄）

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許可使用細目	需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目	
甲種建築用地	宗教建築	1. 寺廟 2. 教會(堂) 3. 其他宗教建築		

		物		
乙種建築用地	宗建建築	同甲種建築用地		
丙種建築用地	宗建建築	同甲種建築用地		
遊憩用地	宗建建築	同甲種建築用地		

(二) 有關機關、團體意見

1. 為研議宗教建築未來於各國土功能分區分類之容許使用情形，本署 107 年 4 月 20 日召開國土計畫土地使用管制相關事宜第 6 次研商會議（衛生福利與生活相關設施）初步獲致共識，未來宗教建築原則得於農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2 類之 1 及第 3 類申請使用。又該次會議與會機關意見摘錄如下：

(1) 行政院農業委員會：有關「39. 宗教設施」之容許使用情形，考量過去於全國國土計畫（草案）辦理公聽會過程，公民團體均表示，宗教設施應不得於農業發展地區第二類及第三類設置，是以，本次會議資料所列「39. 宗教設施」僅得於農業發展地區第四類、城鄉發展地區第二類之一及第三類設置，該容許使用情形本會敬表同意。

(2) 本部民政司

① 本部前為處理寺廟因未符合辦理登記之要件，致無法取得權利主體地位，廟產無法歸屬於寺廟而衍生財產落入私人之問題，於 75 年、77 年、81 年及 90 年 4 次針對事實上已存在卻未辦理寺廟登記之寺廟建築物，若不妨害公共設施、秩序、安全與衛生，亦不致影響週鄰之安

寧，且建築物本身又無安全上顧慮者，經主管機關會同有關單位會勘後，准其先辦理寺廟登記，嗣後輔導其合法化，於完成各應補正事項後換發正式寺廟登記證。經查全國補辦登記寺廟計 5,000 餘座，刻由地方政府輔導其土地及建物使用合法化；本部亦無再度開辦補辦寺廟登記之規劃。

- ② 考量早期農村社會中寺廟與地方居民生活及農村社會發展之密切程度，渠等寺廟已存在許久而形成地方上不可或缺之信仰中心，且本部及各地方政府仍持續輔導補辦登記寺廟之土地及建物使用合法化，爰建請於研擬國土計畫土地使用管制相關規定時，顧及渠等寺廟繼續辦理合法化之途徑。
- ③ 按現行非都市土地使用管制相關規定，除編定為甲、乙、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地逕為容許宗教設施建築使用外，其餘使用地應辦理變更編定為「特定目的事業用地」以供宗教使用；復按非都市土地使用管制規則第 27 條附表三「使用分區內各種使用地變更編定原則表」，除森林區外，其餘使用分區內各種使用地均允許申請變更編定為「特定目的事業用地」；又依非都市土地使用管制規則第 30 條之 1 規定，除有該條但書規定情形外，興辦事業計畫不得位於「第一級環境敏感地區」。爰此，有關宗教設施建築，除森林區外，其他使用分區倘非位於非都市土地變更編

定執行要點附錄一之二所列「第一級環境敏感地區」者，原則均得提出宗教事業計畫申請用地變更使用。

④承上，為賡續輔導補辦登記寺廟合法化，建議如下：

A. 除對應於「第一級環境敏感地區」之國土功能分區分類外，其餘國土功能分區分類建請仍提供補辦登記寺廟得於一定期間內辦理同意使用。

B. 另因補辦登記寺廟多位於農業用地，基於輔導渠等合法化之需要，建請考量開放農業發展地區第2類及第3類予渠等得於一定期間內辦理同意使用。

C. 前揭一定期間，建請考量辦理土地同意使用之合理作業時間訂定。

⑤至補辦登記寺廟以外之宗教建築，依目前（會議資料附表2）規劃，農業發展地區第四類、城鄉發展區第二類之一、第二類之三及第三類得申請同意使用1節，基於未來國土使用之整體規劃，本司無意見。

2. 本署於108年6月6日召開國土計畫土地使用管制相關事宜第13次研商會議，本部民政司再提供相關意見如下：

(1) 有關宗教用地部分，衡酌寺廟等宗教建築多臨近聚落，與農村發展息息相關，對於週邊農業生產環境之汙染及破壞程度較低，建議位在國土計畫

農業發展區第 2 類及第 3 類之宗教建築，合於下列條件者，得申請同意使用：

①位於國土計畫農業發展區第 2 類及第 3 類土地，且臨近聚落者。

②參考工廠管理輔導法修正草案，宗教建築興建於 105 年 5 月 20 日之前者，得申請使用；至 105 年 5 月 20 日後興建者，仍依國土計畫法相關規定查處。

(2)本司業於 108 年 5 月 23 日函請地方政府調查轄內已登記寺廟及未立案宗教場所坐落於一般農業區、山坡地保育區之農牧用地概況，後續將依地方政府回報寺廟主要建築物與鄰近聚落範圍內群聚建物之距離等相關調查結果，研訂聚落周邊一定範圍。

3. 民政司並按地方政府調查資料初步彙整，坐落於一般農業區、山坡地保育區農牧用地之宗教建築多數距離鄰近聚落 2 公里範圍內。

4. 查目前送本部審議之直轄市、縣（市）國土計畫內容，其中雲林縣於該國土計畫土地使用管制原則章節，載明該縣國土保育地區第 2 類、農業發展地區第 1 類至第 3 類範圍內，既存之宗教寺廟於國土計畫法施行日前經列冊且已取得土地所有權或土地使用權同意書者，經宗教寺廟主管機關同意，且農業及水保主管機關認定不妨礙農業生產者，得輔導其合法化。

5. 另因應直轄市、縣（市）國土計畫擬訂，相關宗教

團體亦關切既有宗教建築輔導合法相關議題，並透過媒體投書、召開陳情會、座談會、說明會等方式，表達對於既有宗教建築輔導合法之需求。

(三) 現況分析

按上開意見，為務實面對及解決既有未合法宗教寺廟問題，爰就既有宗教建築目前分布情形再予分析如下，以為研析國土計畫土地使用管制規則草案再予檢討修正之參考：

1. 宗教建築之分布區位

以國土利用現況調查成果資料，擇取屬「建築利用—宗教」類別之土地（包含供寺廟、教（會）堂和其他宗教建築使用，但不包含法定文化資產項目），其分布情形如圖 1，面積約 5,300 餘公頃。

又前開宗教建築位於都市計畫地區者約 1,800 餘公頃，位於非都市土地者約 3,400 餘公頃（如圖 2）。

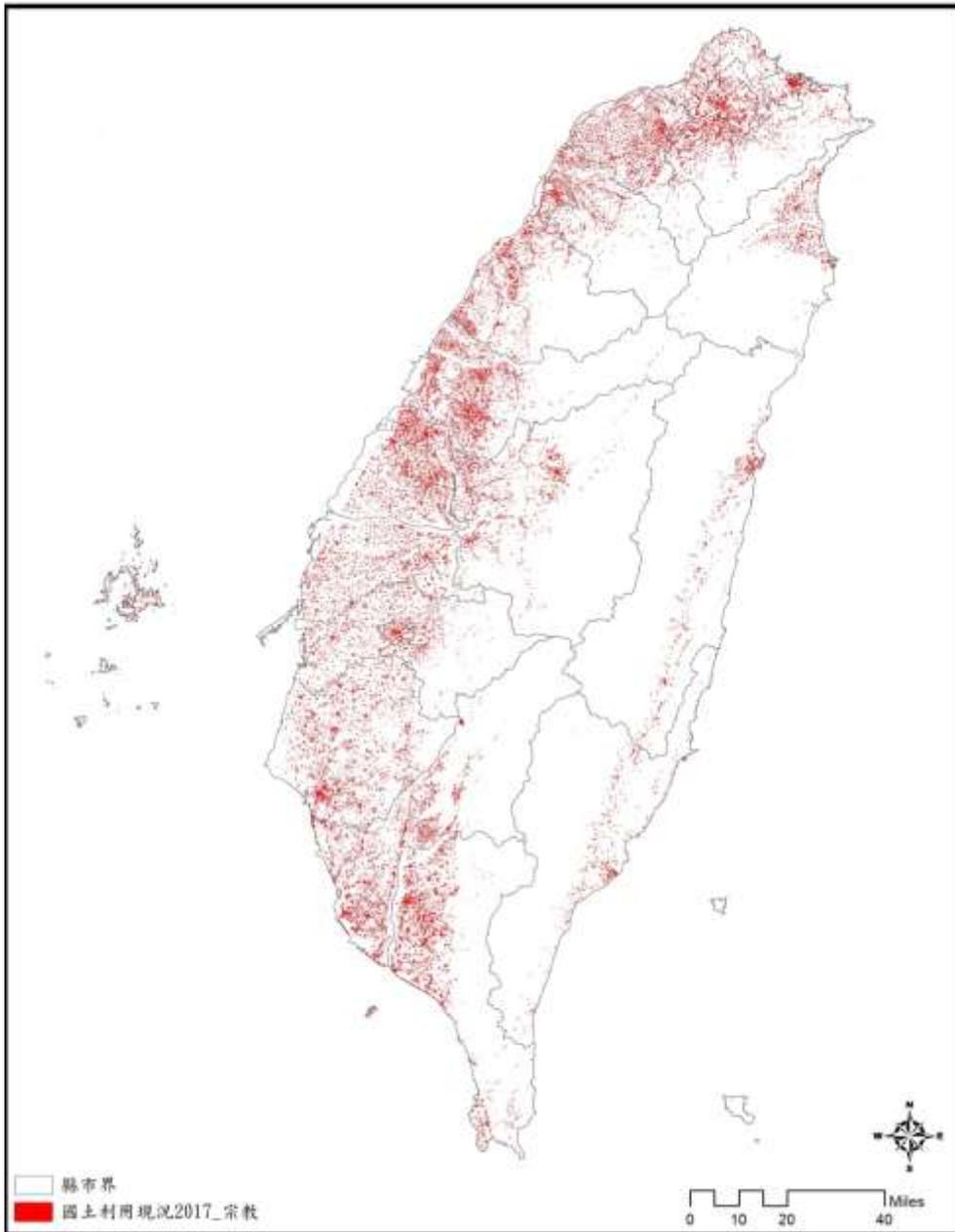


圖 1 國土利用現況調查宗教使用分布範圍

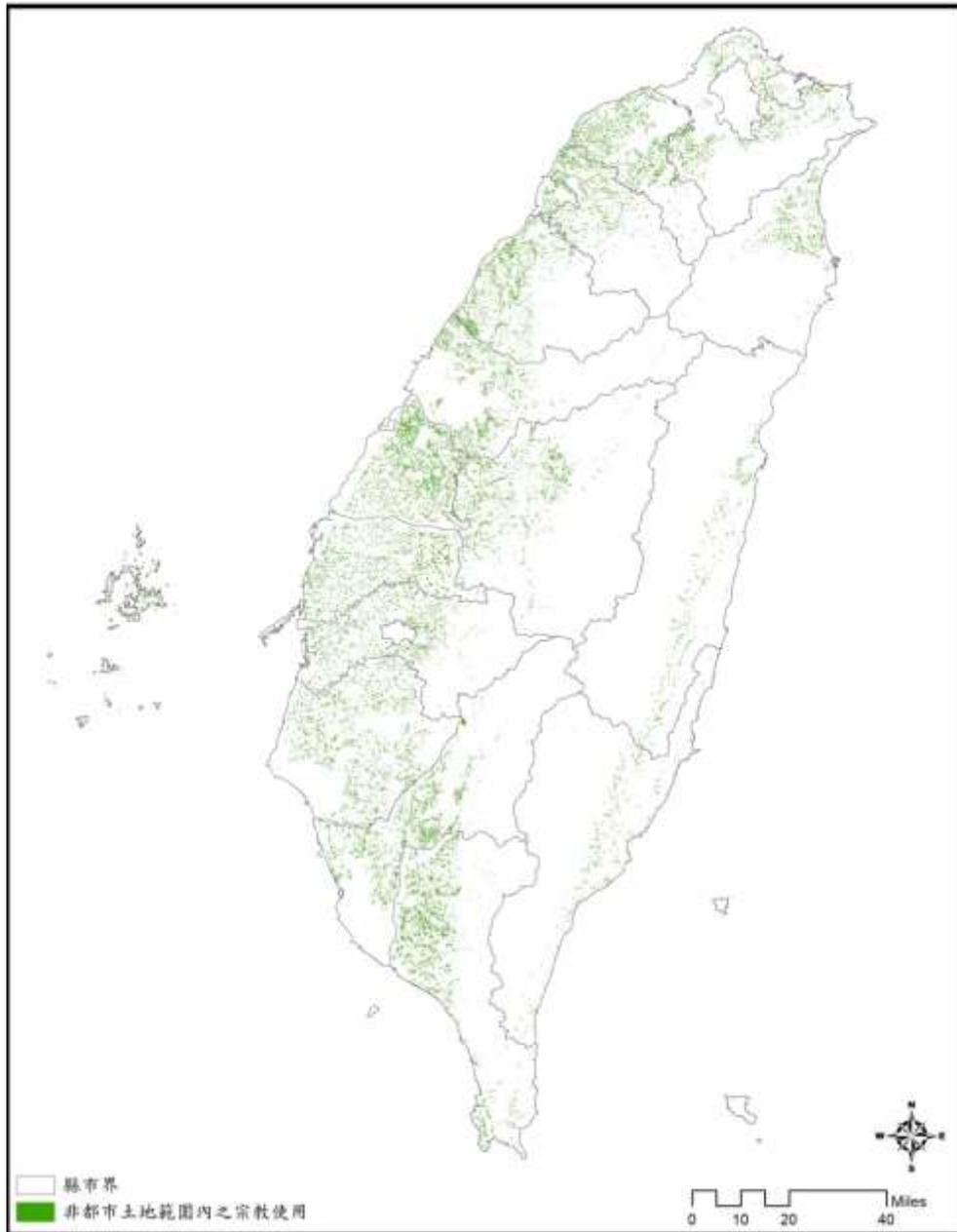


圖 2 位於非都市土地範圍之宗教建築分布區位及範圍圖

2. 宗教建築所在之非都市土地使用地編定類別

經分析既有宗教建築所在非都市土地使用地編定情形，主要分布於農牧用地及特定目的事業用地等編定類別，其面積比例超過總面積 50%；而依非都市土地使用管制規則規定得容許做為宗教建築使用之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建

築用地及遊憩用地等使用地編定類別，其面積比例僅佔總面積 22.43%，反映既有宗教建築多數土地
使用並未合法。

表 2 宗教建築所在非都市土地之使用地編定類別

項目 用地別	面積(公頃)	面積(百分比)
甲種建築用地	110.55	3.21%
乙種建築用地	285.58	8.28%
丙種建築用地	108.69	3.15%
丁種建築用地	13.71	0.40%
農牧用地	1649.60	47.85%
礦業用地	1.27	0.04%
交通用地	72.84	2.11%
水利用地	80.89	2.35%
遊憩用地	268.47	7.79%
古蹟保存用地	5.44	0.16%
生態保護用地	0.31	0.01%
國土保安用地	65.07	1.89%
殯葬用地	52.91	1.53%
特定目的事業用地	356.98	10.35%
鹽業用地	1.24	0.04%
窯業用地	0.88	0.03%
林業用地	296.79	8.61%
養殖用地	22.26	0.65%
暫未編定	54.01	1.57%
小計	3447.48	100.00%

3. 宗教建築可能劃設之國土功能分區分類

以宗教建築所在區位套疊本署模擬之國土功能分區分類劃設結果，除位於都市計畫地區（城鄉發展地區第 1 類）者占總面積約 31%外，非都市土地之宗教建築主要位於國土保育地區第 2 類、農

業發展地區第 2 類及第 3 類，其面積比例佔總面積約 40.5%，另位於農業發展地區第 1 類者占總面積約 7.12%。

表 3 宗教建築所在國土功能分區分類模擬情形

項目	面積(公頃)	面積(百分比)
國土功能分區分類		
國土保育地區第 1 類	133.80	2.50%
國土保育地區第 2 類	557.14	10.41%
國土保育地區第 3 類	31.68	0.59%
國土保育地區第 4 類	33.73	0.63%
農業發展地區第 1 類	381.05	7.12%
農業發展地區第 2 類	828.67	15.48%
農業發展地區第 3 類	780.56	14.58%
農業發展地區第 4 類	243.22	4.54%
農業發展地區第 5 類	108.65	2.03%
城鄉發展地區第 1 類	1659.89	31.01%
城鄉發展地區第 2 類之 1	185.20	3.46%
城鄉發展地區第 2 類之 2	67.74	1.27%
城鄉發展地區第 3 類	3.92	0.07%
(尚無法辨識屬性)	336.49	6.29%
總計	5351.93	100.00%

3. 宗教建築災害潛勢情形

為了解既有宗教建築災害潛勢情形，以前開宗教建築所在土地分別套疊特定水土保持區、河川區域、……等災害類型環境敏感地區圖資，既有宗教建築多數位於淹水潛勢(佔總面積約 54.5%)、山坡地(佔總面積約 44.3%)範圍內，相關宗教建築後續應強化水土保持及災害防治等配套措施。

表 4 宗教建築所在土地災害潛勢分布情形

災害類型環境敏感地區	面積(公頃)	比例(%)
活動斷層兩側一定範圍	—	—
特定水土保持區	7.04	0.13%
河川區域	27.15	0.51%
洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區	—	—
區域排水設施範圍	1.40	0.03%
地質敏感區-活動斷層	63.63	1.19%
地質敏感區-山崩與地滑	165.18	3.09%
土石流潛勢溪流影響範圍	58.93	1.10%
海堤區域	—	—
淹水潛勢(24hr-500mm)	2916.75	54.50%
山坡地	2371.03	44.30%
土石流潛勢溪流	58.93	1.10%

(五) 分析及建議：

經上開現況分析，考量宗教建築為土地使用型態之一，現行區域計畫法下之非都市土地使用管制規則為此配套訂定變更編定相關規定，基於制度銜接考量，後續國土計畫土地使用管制規則應評估納入相關機制，以務實面對及解決宗教建築新申請使用或既有未合法使用問題。就既有及新設之宗教建築後續土地使用管制方式，初步建議如下：

1. 就既有已完成補辦登記之宗教建築

(1) 資格：

① 依據全國國土計畫之土地使用基本方針敘明：

「九、配合目的事業需求，專案輔導合法化：本計畫公告實施前，經目的事業主管機關依法令所訂專案輔導合法處理方案辦理使用分區變更或使用地變更編定案件，得於各該輔導期

限內繼續辦理，並由中央主管機關另訂國土功能分區分類相關土地使用管制規定。」。

②考量目前已有 5,000 餘座寺廟依本部民政司相關規定完成補辦登記，該等寺廟係由宗教主管機關會同有關機關評估認定不妨害公共設施、秩序、安全與衛生，亦不致影響週鄰之安寧，且建築物本身又無安全上顧慮者，故基於政策一致性及延續性，建議應優先以該 5,000 餘座取得補辦登記之寺廟，為後續輔導土地使用合法之對象。

③然本署前開依國土利用現況調查成果初步套疊資料，既有宗教建築所在土地面積約 5,000 餘公頃，除前開 5,000 餘座已補辦寺廟登記有案者外，尚有多少寺廟尚未辦理登記？是否研擬專案輔導方案，以回應宗教團體期待？又除寺廟以外之既有宗教建築，包含教（會）堂或其他宗教建築，是否有一併納入土地使用輔導合法之需求？前開問題請本部民政司協助表示意見。如宗教主管機關評估有擴大輔導土地使用合法之需要，請中央宗教主管機關研擬專案輔導方案明定輔導對象、輔導時間、輔導條件、輔導程序及有關事項，俾相關機關配合辦理輔導合法作業。

(2)得申請區位：

①本部民政司前建議「因補辦登記寺廟多位於農業用地，基於輔導渠等合法化之需要，建請考

量開放農業發展地區第 2 類及第 3 類予渠等得於一定期間內辦理同意使用」，考量既有坐落於非都市土地之宗教建築，位屬國土保育地區第 2 類、農業發展地區第 1 類至第 3 類者，其面積所佔比例約達總面積 47.6%，如僅允許位屬農業發展地區第 2 類及第 3 類之既有寺廟得申請使用，恐無法符合現況發展情形。

②基於現行規定延續及務實輔導未合法宗教建築考量，建議延續現行區域計畫第 1 級環境敏感地區應避免申請設施型使用分區變更及變更使用地編定原則，未來除位屬國土保育地區第 1 類者外，其餘國土功能分區分類均列為得申請使用區位。

②前開建議事項是否符合宗教主管機關輔導政策？請本部民政司協助表示意見；另位於農業發展第 1 類至第 3 類之既有宗教建築得予輔導合法，會否影響農業生產環境，請行政院農業委員會協助表示意見。

③又國土保育地區第 2 類係以地質敏感區(山崩與地滑)等 5 類環境敏感地區作為劃設參考資料，彙整前開環境敏感地區主管法規涉及土地使用之規定如表 5。經檢視各該法令規定，並未明定不得做為宗教建築使用，惟各該環境敏感地區主管法令規定是否有相關應注意事項？因涉及相關目的主管法令規定，請行政院農業委員會林務局、水土保持局、經濟部水利署、

中央地質調查所等有關機關協助表示意見。

表 5 國土保育地區第 2 類劃設參考資料

國土功能分區分類	項目	法令規定
國土保育地區第 2 類	1. 國有林事業區內之林木經營區、森林育樂區；大專院校實驗林地、林業試驗林	經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。但經徵得直轄市、縣(市)主管機關同意，報請中央主管機關會同中央地政主管機關核准者，不在此限。(森林法第 6 條)
	2. 地質敏感區(山崩與地滑)	(1)土地開發行為基地有全部或一部位於地質敏感區內者，應於申請土地開發前，進行基地地質調查及地質安全評估。但緊急救災者不在此限。(地質法第 8 條) (2)基地地質調查與地質安全評估方法之認定、項目、內容及作業，依地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則規定辦理。(地質法第 9 條)
	3. 土石流潛勢溪流影響範圍	行政院農業委員會公開之土石流潛勢溪流係供防救災資訊揭露及各級政府災防業務執行之參考；相關土地管制或土地利用限制及其他相關措施，應依據區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等相關法令規定辦理。
	4. 自來水水質水量保護區	自來水法規定禁止或限制貽害水質與水量之行為：土石採取或探礦、污染性工廠、設置垃圾掩埋場或焚化爐、高爾夫球場之興建或擴建、核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建及其他足以貽害水質、水量，經中央自來水主管機關會商目的事業主管機關公告之行為等。各項行為，為居民生活或地方公共建設所必要，且經主管機關核准者，不在此限。(自來水法第 11 條)
	5. 尚未依原區域計畫法劃定非都市土地	

	使用分區及編定使 用地之離島	
--	-------------------	--

(3) 辦理程序：

- ① 依據國土計畫法規定，未來申請土地使用程序區分為「免經申請同意使用」、「應經申請同意使用」及「使用許可」等 3 類；且依據國土計畫法第 24 條第 1 項規定略以：「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。」
- ② 本部民政司前表示「農村社會中寺廟與地方居民生活及農村社會發展之密切程度，渠等寺廟已存在許久而形成地方上不可或缺之信仰中心」，故宗教建築係屬城鄉活動之一環，與農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2 類之 1 及第 3 類等人口集居地區之性質較為相容，既有宗教建築如位屬該 3 類地區者，建議後續循「應經申請同意使用」方式辦理。
- ③ 至於非屬農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2 類之 1 及第 3 類者，因與其他國土功能分區分類之性質較不相同，故應均屬「性質特殊」之土地使用，爰建議如非屬「農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2 類之一及第 3 類」等國土功能分區分類者，後續均應循「使用許可」方式辦理；惟考量宗教建築面積規模不同，後

續應評估就一定面積以下者，訂定簡化程序規定。

④就既有宗教建築後續採「使用許可」或「應經申請同意」等程序辦理是否妥適，請與會機關協助表示意見。

(4)義務負擔：考量本署刻研訂「使用許可」或「應經申請同意使用」相關機制，故有關既有宗教建築後續土地使用合法化之相關義務負擔，將另行研議後再邀集相關部會討論。惟後續研擬義務負擔規定時，是否有需納入考量事項，請與會機關協助表示意見。

(5)其他：除位屬「農業發展地區第4類、城鄉發展地區第2類之1及第3類」者外，位屬其他國土功能分區分類者，後續均不得擴大其使用範圍。該項原則是否妥適，請與會機關協助表示意見。

2. 就既有尚未完成補辦登記之宗教建築：

(1)該類既有未合法之宗教建築因未納入相關輔導合法專案，原則應依國土計畫土地使用管制規則通案性規定辦理，如屬該國土功能分區分類不允許使用者，得按國土計畫相關規定進行裁處。

(2)惟宗教主管機關有無擴大輔導合法對象之需求或政策方向；又如有擴大輔導需求應研擬專案輔導方案，明定輔導對象、輔導時間、輔導條件、輔導程序及有關事項，俾相關機關配合辦理輔導合法作業，就前開事項請本部民政司表示意見。

3. 未來新設宗教建築

後續新設之宗教建築按本署先前研商會議建議，以位屬「農業發展地區第4類、城鄉發展地區第2類之1及第3類」者為限，且應透過「應經申請同意」程序申請新增宗教建築使用。

擬辦：

- (一) 就前開初步建議事項，請與會機關協助表示意見，並請作業單位配合修正後納入國土計畫土地使用管制規則草案研擬。
- (二) 除前已補辦登記之 5,000 餘座寺廟外，宗教主管機關如評估有擴大輔導對象之必要時，請中央宗教主管機關研擬專案輔導方案明定輔導對象、輔導時間、輔導條件、輔導程序及有關事項，俾相關機關配合辦理輔導合法作業。