

原住民族土地合法化政策方向

報告人：內政部營建署綜合計畫組

1 0 6 年 5 月 2 日

壹、背景說明

一、原住民族之族別、人數

原住民族約有53萬人，佔總人口數的2%，目前，經政府認定的原住民族有：阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族、撒奇萊雅族、賽德克族、**拉阿魯哇族**、**卡那卡那富族**等16族，各族群擁有自己的文化、語言、風俗習慣和社會結構

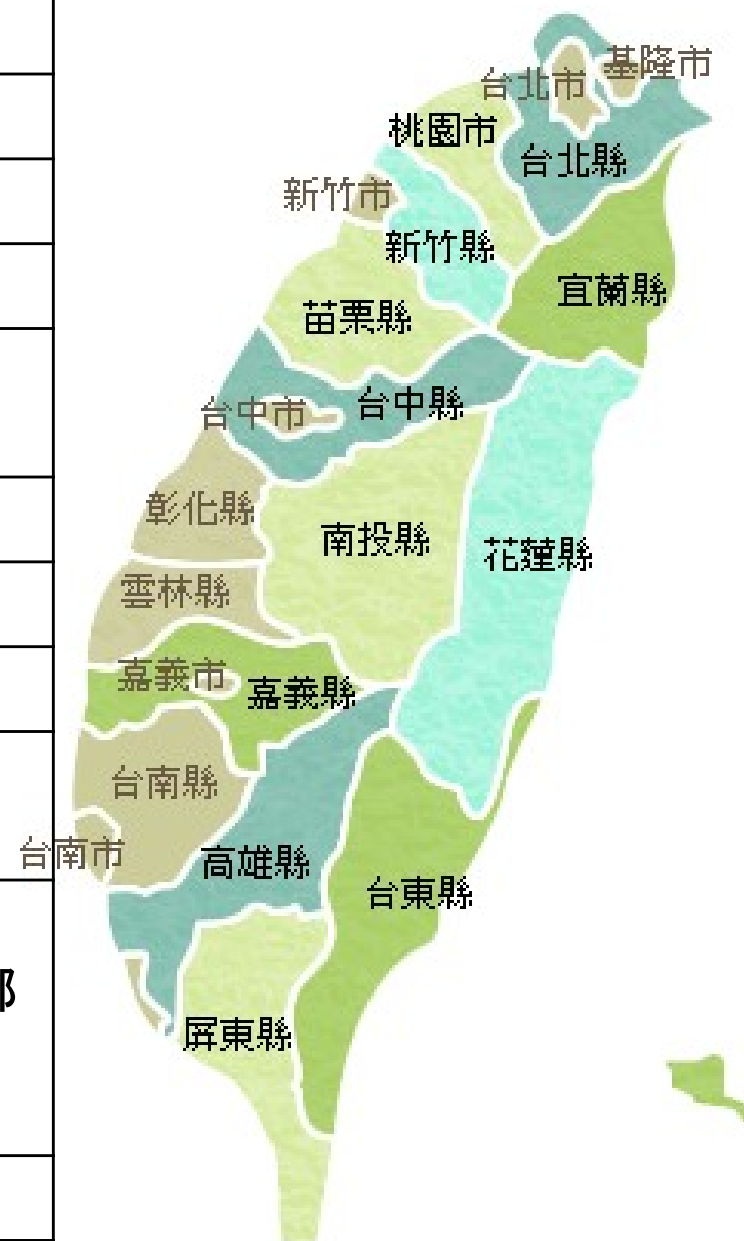


備註：

- 1.拉阿魯哇族：主要聚居在高雄市桃源區高中里、桃源里以及那瑪夏區瑪雅里，約計有400人。
- 2.卡那卡那富族：分佈於高雄市那瑪夏區楠梓仙溪流域兩側，現大部分居住於達卡努瓦里及瑪雅里，人口數約有520人(103年05月數據)

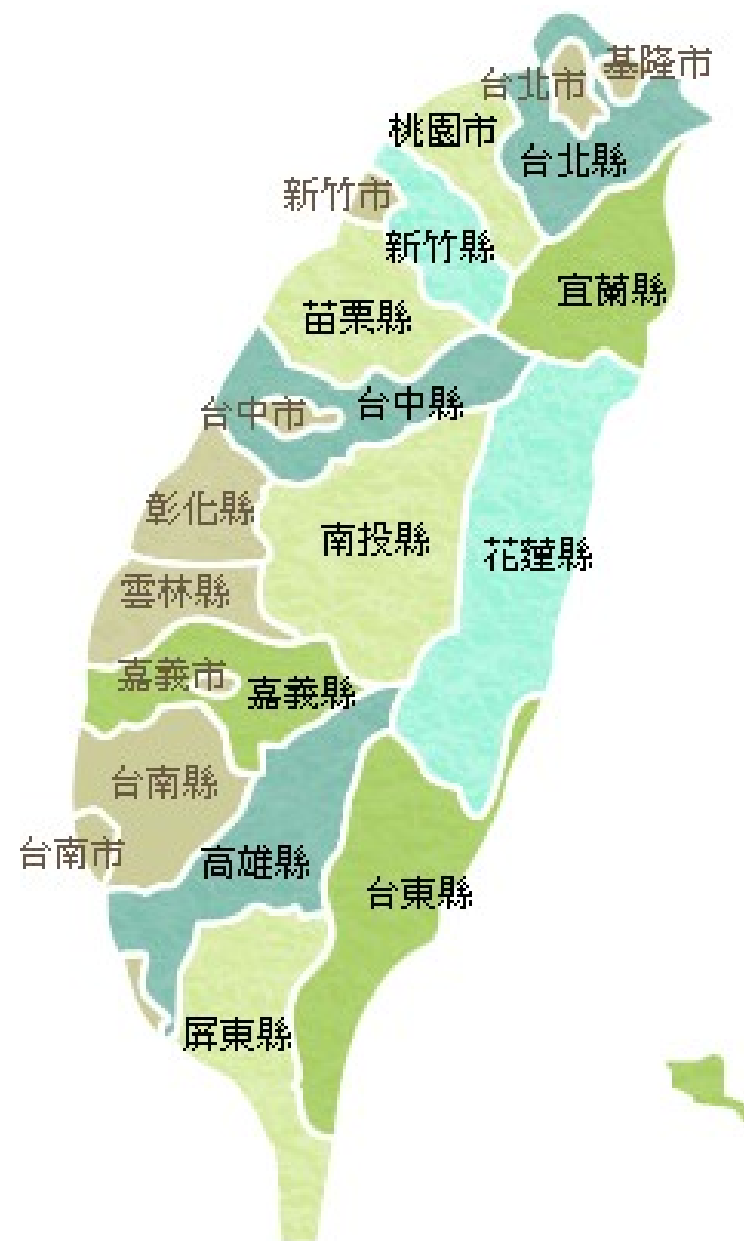
二、原鄉及原住民族分布

縣、市別	平地原住民鄉	山地原住民鄉
新北市		烏來區
桃園市		復興區
新竹縣	關西鎮	五峰鄉、尖石鄉
苗栗縣	南庄鄉、獅潭鄉	泰安鄉
臺中市		和平區
南投縣	魚池鄉	仁愛鄉、信義鄉
嘉義縣		阿里山鄉
高雄市		那瑪夏區、桃源區、茂林區
屏東縣	滿州鄉	三地門鄉、霧台鄉、瑪家鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉
宜蘭縣		南澳鄉、大同鄉



二、原鄉及原住民族分布

縣、市別	平地原住民鄉	山地原住民鄉
花蓮縣	花蓮市、吉安鄉、新城鄉、壽豐鄉、鳳林鄉、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉、玉里鎮、富里鄉	秀林鄉、萬榮鄉、卓溪鄉
臺東縣	台東市、卑南鄉、大武鄉、太麻里鄉、東河鄉、鹿野鄉、池上鄉、成功鎮、關山鎮、長濱鄉	海端鄉、延平鄉、金峰鄉、達仁鄉、蘭嶼鄉



三、原住民族主管機關及法規

■ 主管機關

原住民族委員會

■ 重要法規

原住民族基本法及該法第21條授權訂定子法

原住民族自治法(草案)、原住民族自法暫行條例草案

原住民族土地及海域法(草案)

三、原住民族主管機關及法規

政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。(第1項)

政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。(第2項)

前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。(第3項)

前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。(第4項)

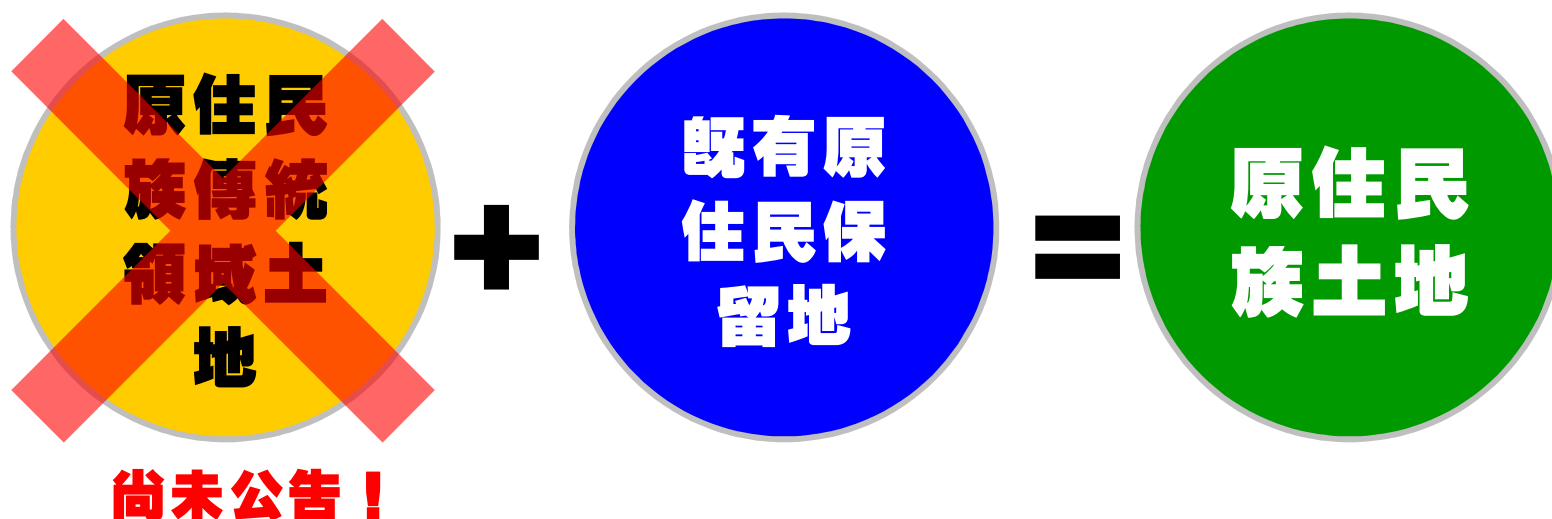
諮商取得原住民族
部落同意參與辦法

原住民族土地或部落
範圍土地劃設辦法

補償辦法

四、原住民族土地

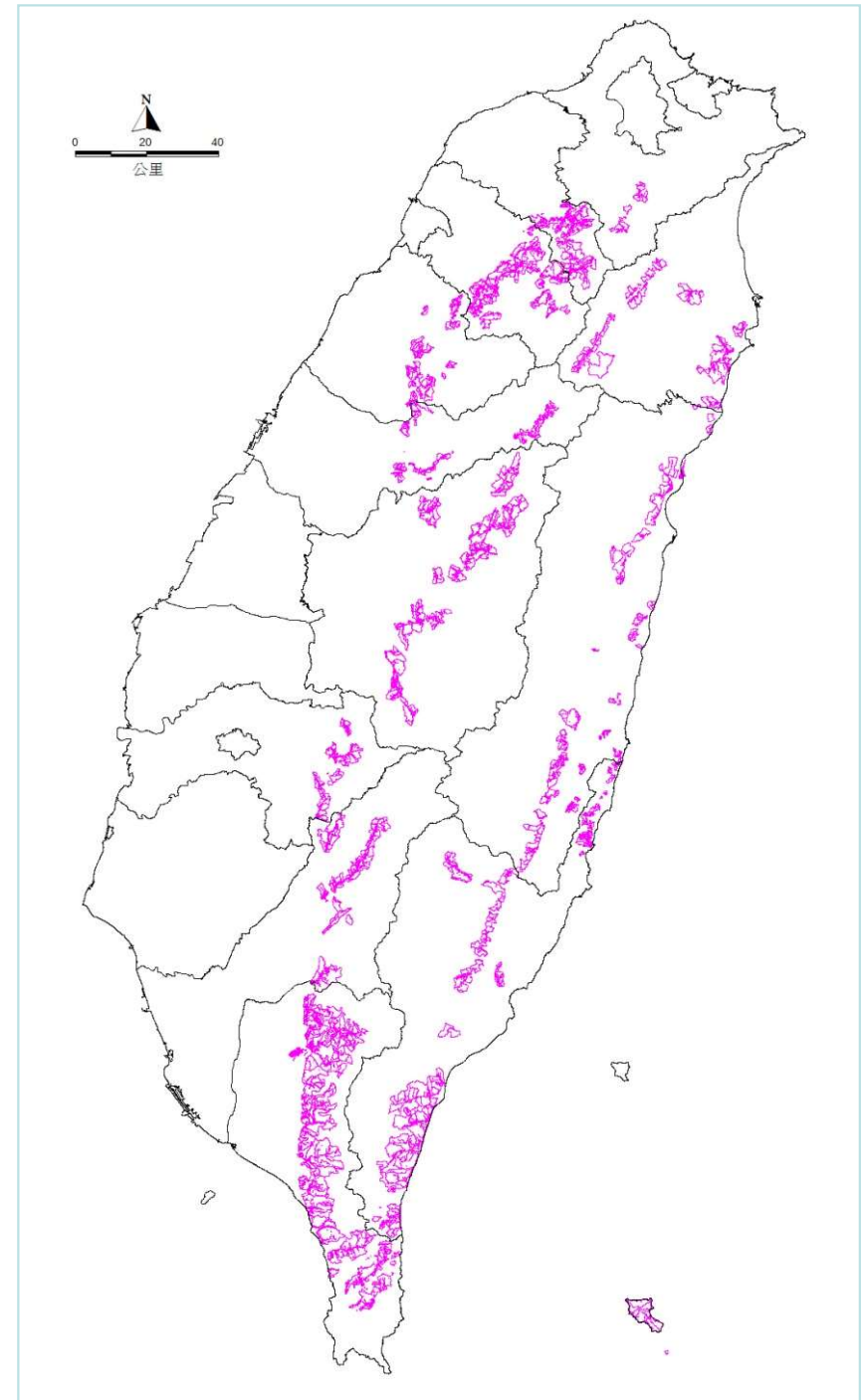
- 原住民族基本法第2條第1項第5款規定，「原住民族土地」係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。

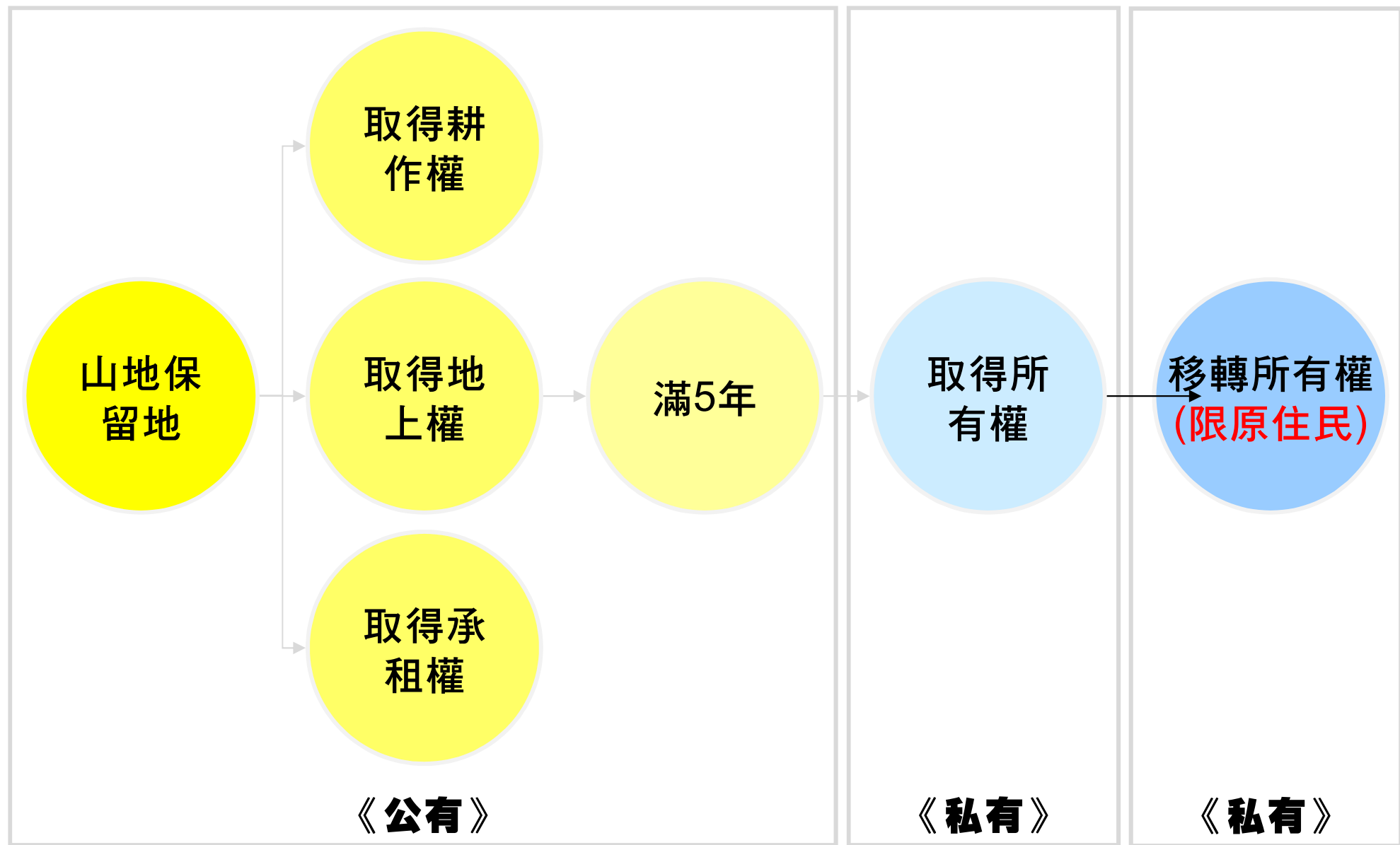


備註：原住民保留地發展淵源

1. 日本人把臺灣的土地區分為「要存置林野」、「**準要存置林野**」及「不要存置林野」，其中「準要存置林野」，又稱為「**番人所要地**」，它的面積約25萬公頃，是專門供給原住民耕作使用，這類的土地是原住民保留地的基礎。
2. 光復後，沿習日本人舊有土地制度和管理範圍；民國36年將「**準要存置林野**」定名為「山地保留地」，民國37年臺灣省政府訂定「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」作為管理法規依據，49年將前述辦法修正為「臺灣省山地保留地管理辦法」，79年時，將「山地保留地」名稱修改為「山胞保留地」，並由行政院訂定「山胞保留地開發管理辦法」，民國83年配合憲法修正，又將「山胞保留地」名稱修改為「原住民保留地」，前述辦法名稱也同時修正為「原住民保留地開發管理辦法」。

- 原住民保留地總面積約有26萬餘公頃。
- 依據山坡地保育利用條例第37條規定，山坡地範圍內山地保留地，輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以原住民為限。
- 原民會授權訂定「原住民保留地開發管理辦法」，輔導原住民開發並取得他項權利後，繼續自行經營或自用滿5年者，無償取得土地所有權；並補助並督導各縣鄉辦理原住民保留地權利賦予工作，至102年完成所有權移轉登記面積約9.2萬公頃，他項權利設定面積約2.8萬公頃，占總面積約45%。

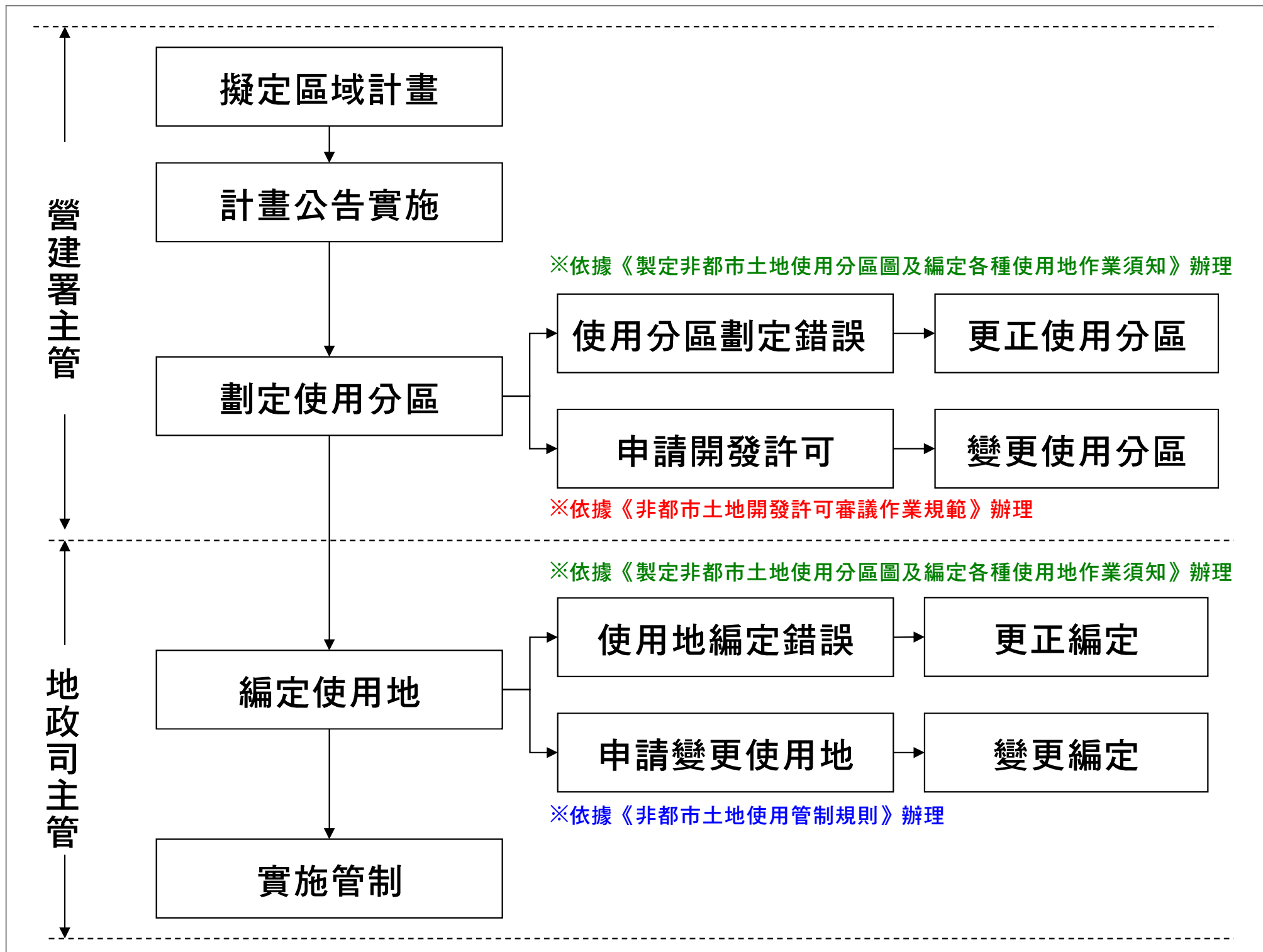




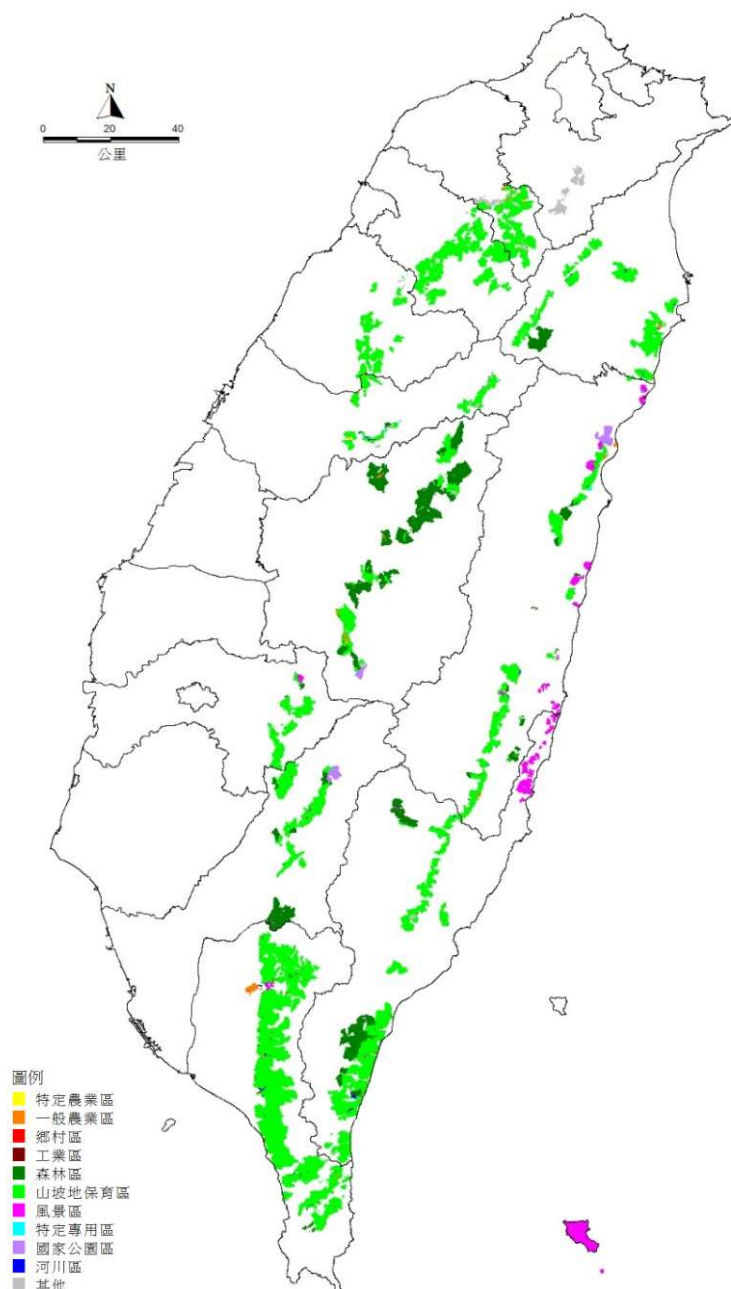
貳、原住民土地使用課題

區域計畫公告及編定時程

區域計畫別	縣(市)別	區域計畫公告日期	用地編定公告日期	第1次通盤檢討日期	變更第1次通盤檢討日期
北部區域計畫	原臺北縣、桃園縣、基隆市	69.5.1	70.2.15	84.11.24	99.6.15
	宜蘭縣、新竹縣、新竹市	72.5.9	73.10.15		
中部區域計畫	原臺中縣、南投縣、彰化縣	68.8.1	69.6.1	85.8.22	
	苗栗縣	71.5.20	73.3.31		
	雲林縣		73.11.20		
南部區域計畫	屏東縣	62.6.11	64.10.6	85.6.28	
	原臺南縣、原高雄縣		65.6.1		
	澎湖縣	73.8.20	75.2.15		
	嘉義縣		75.11.1		
東部區域計畫	花蓮縣	73.7.23	74.11.16	86.6.24	
	臺東縣				

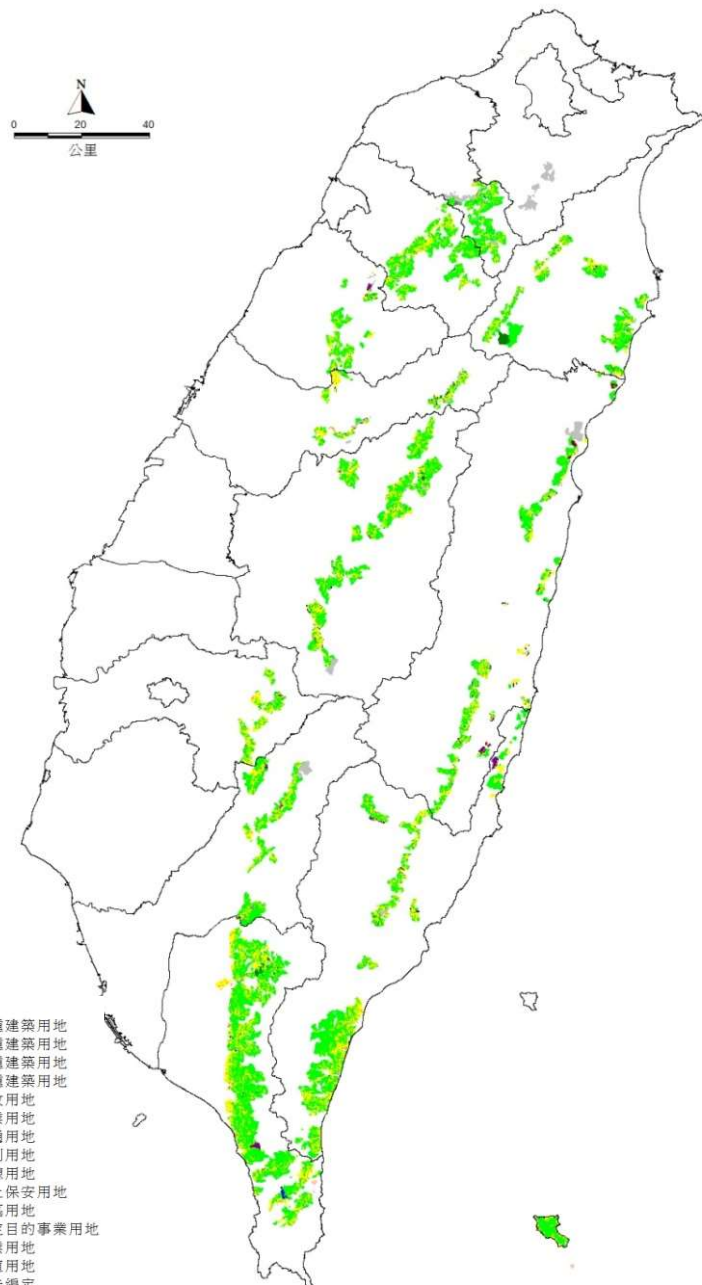


原住民保留地分區及編定情形



土地使用分區	筆數	面積(公頃)	百分比(%)
特定農業區	714	109.16	0.04
一般農業區	12312	1795.23	0.73
鄉村區	22599	655.54	0.27
工業區	71	19.47	0.01
森林區	31063	40863.45	16.54
山坡地保育區	233157	184953.18	74.86
風景區	10635	10266.29	4.16
特定專用區	456	189.82	0.08
國家公園區	2708	3105.32	1.26
河川區	1300	498.85	0.20
其他	23132	4596.24	1.86
小計	338147	247052.57	100.00

原住民保留地分區及編定情形



土地使用編定	公有土地 (公頃)	共有土地 (公頃)	私有土地 (公頃)	小計
甲種建築	7.62	0.18	12.70	20.49
乙種建築	169.53	8.50	400.15	578.19
丙種建築	201.39	7.01	205.40	413.79
丁種建築	21.72	0.00	0.15	21.87
農牧	24855.17	2437.73	39396.63	66689.52
礦業	371.53	0.00	4.05	375.58
交通	339.67	1.69	44.34	385.71
水利	353.97	0.18	6.03	360.18
遊憩	230.14	8.98	118.93	358.05
國土保安	2643.93	6.48	44.68	2695.10
墳墓	180.93	0.00	15.80	196.73
特定目的事業	1004.52	2.21	131.96	1138.69
林業	110859.70	5825.20	47099.35	163784.25
養殖	1.29	0.00	2.15	3.44
暫未編定	2119.78	4.15	210.33	2334.26
其他	5234.13	207.08	2255.33	7696.53
小計	148595.00	8509.39	89948.00	247052.38

■ 缺乏對現行法令及體制認知

- 原住民於使用地編前即已使用，族人因不諳法令或未能提出合法建物證明文件，致未能辦理用地更正編定
- 相關程序繁複、文件準備困難及所需費用高

■ 建築用地編定不足，不敷原住民族居住需求

■ 傳統生活慣俗及對土地使用方式，不符現行法制規定

- 族人原已依照其傳統規範及在地知識使用，於水土保持法公布施行後，被認屬超限利用，合理性備受爭議
- 土地可利用限定查定標準未考量原住民原有在地傳統規範及在地知識之土地利用方式，未能尊重原住民族選擇土地利用與管理模式之權利

居住

耕作

殯葬

參、政策方向

一、現行計畫指導

全國區域計畫修正案

第七章、第三節「非都市土地行政作業指導原則」、「捌、考量原民族地區特殊需要」

- 為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地之土地使用管制，仍應優先依「原住民族基本法」等有關原住民族專責法令規定辦理，其餘未規定者，其土地使用計畫與管制應符合區域計畫法及本計畫之規定。
- 原住民族土地專法制定完成前，將由內政部會同中央原住民族主管機關及其他相關機關訂定後，納入非都市土地使用管制規則內，以具體落實原住民族土地之特殊需求。
- 原住民族居住用地需求問題，土地使用合法化之短、中、長期作法。

第七章、第三節「非都市土地行政作業指導原則」、「玖、特定區域規劃」

- 鑑於當前流域、重要水庫集水區、海岸、離島、海域區、嚴重地層下陷地區或原住民族土地等地區，因具有地理環境或特殊性，其土地使用方式有別於其他土地，且其空間大多跨越數個直轄市、縣（市），爰有必要針對該類型土地以整體觀點進行考量。是以，內政部得會商目的事業主管機關擬定各類型特定區域計畫，考量目的事業主管機關需求，研訂土地利用基本原則，納入本計畫。

一、現行計畫指導

直轄市、
縣(市)區
域計畫

規劃重點：

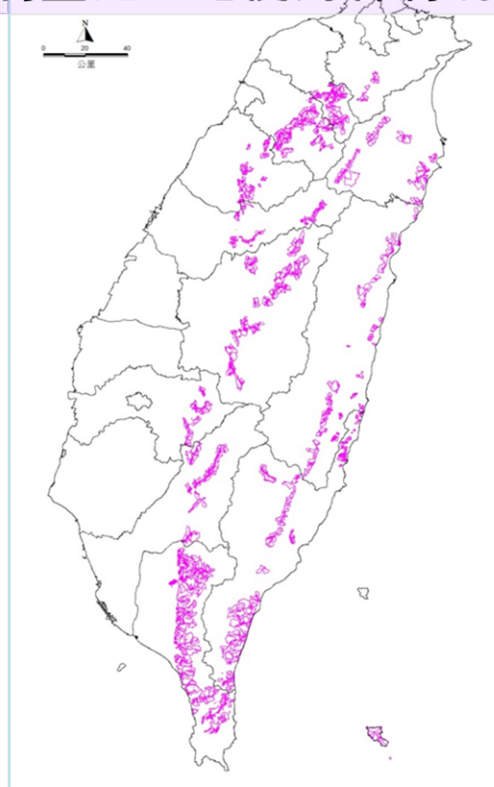
研訂各直轄市、縣(市)區域計畫因地制宜之土地使用管制規則，並納入後續應辦事項。

重點

尊重原住民族權益，研擬因地制宜之土地使用管制規定

說明

- 一、原住民族基本法第21條第2項規定：「政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意」。
- 二、為尊重原住民族權益，全國區域計畫規定應會同原住民族主管機關研擬因地制宜之土地使用管制規定，以將其居住及產業需求納入考量。



**新北市
區域計畫**

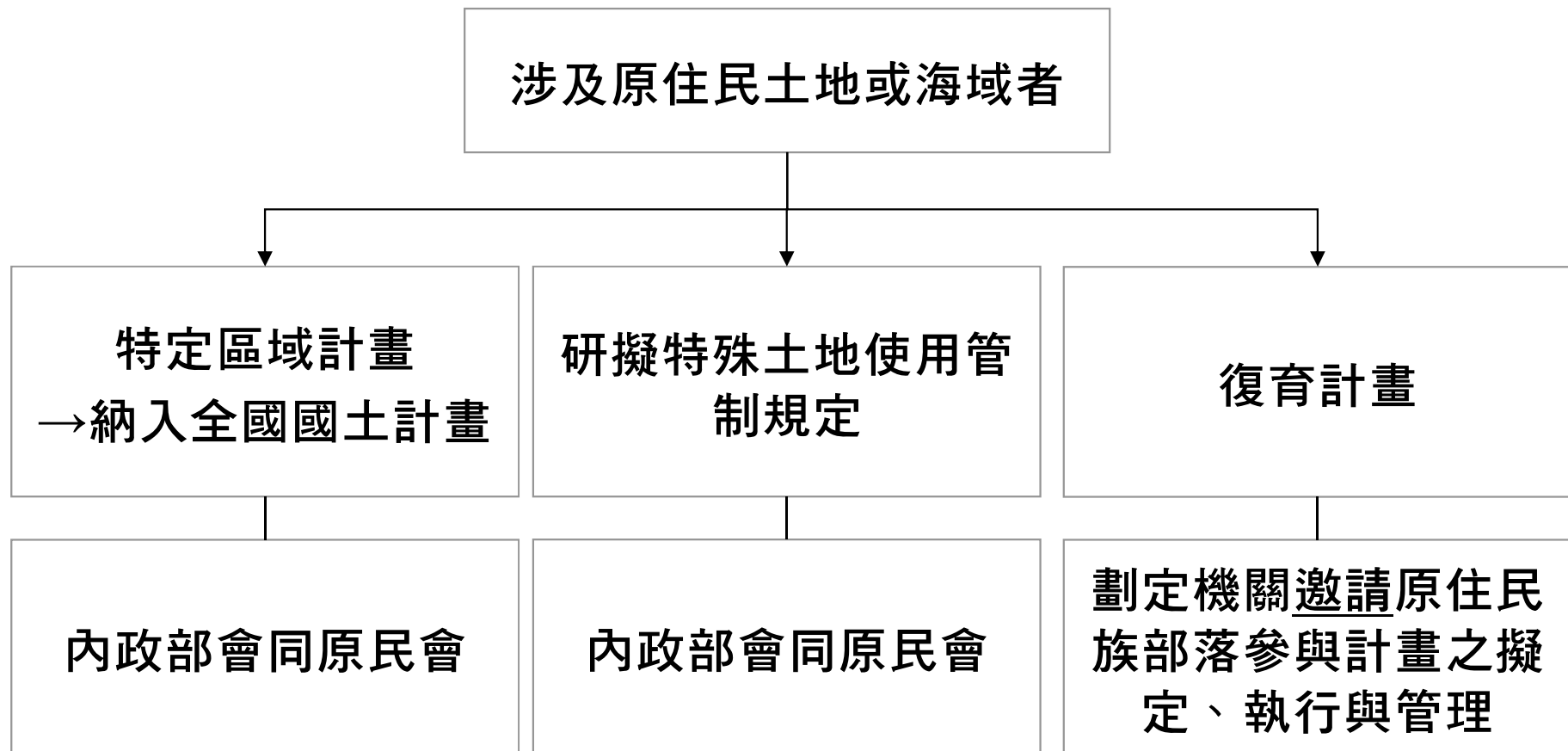
**臺中市
區域計畫**

縣市區域
計畫應辦
事項

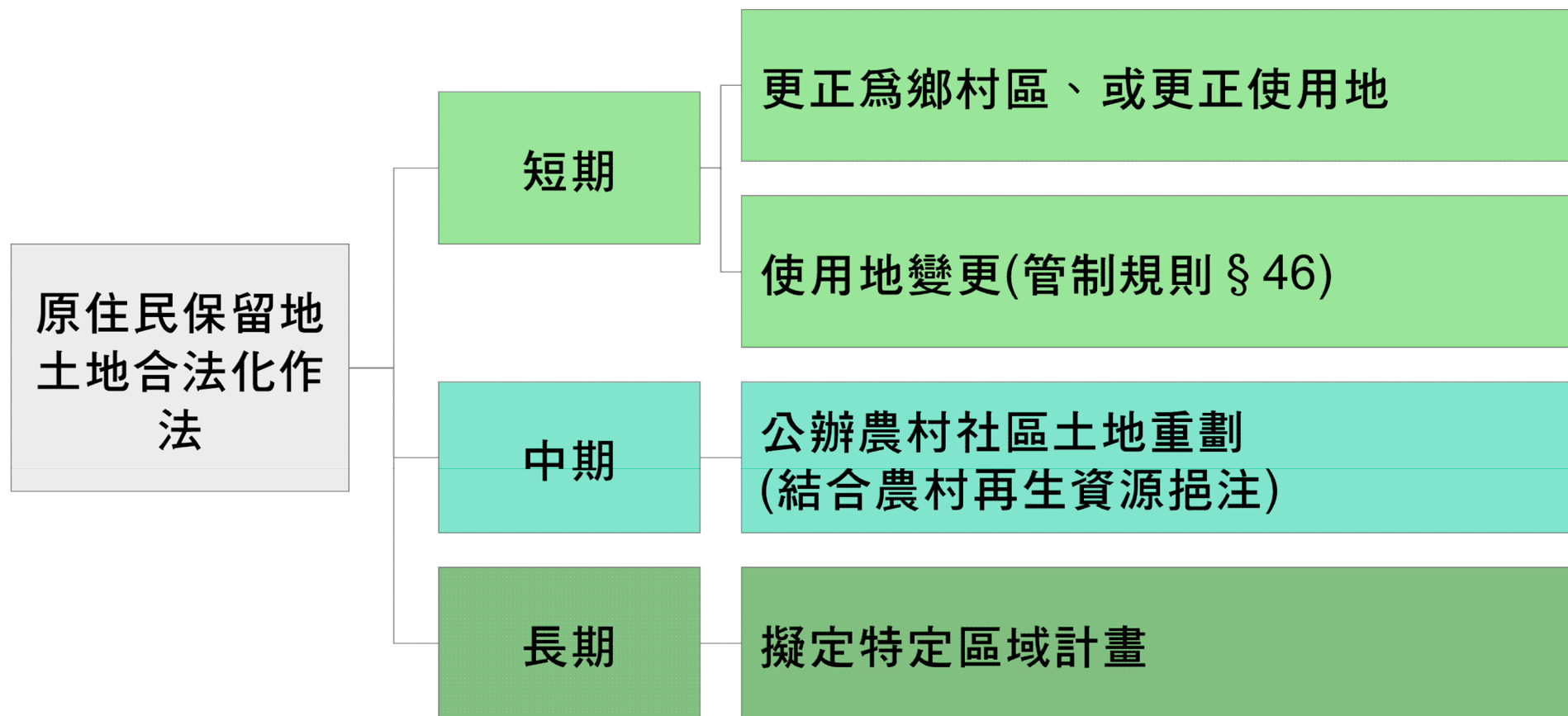
倘有針對原住民族土地或其他特殊性土地使用管制需求者，應研訂土地使用管制規定建議事項，俾本部配合納入非都市土地使用管制規則【地域篇】之修正參據

二、國土計畫法明訂

- 為尊重原住民族傳統智慧，涉及原住民土地及海域者，本部應會同中央原住民族主管機關擬訂原住民族特定區域計畫，及訂定土地使用管制規定。(§ 11、23)

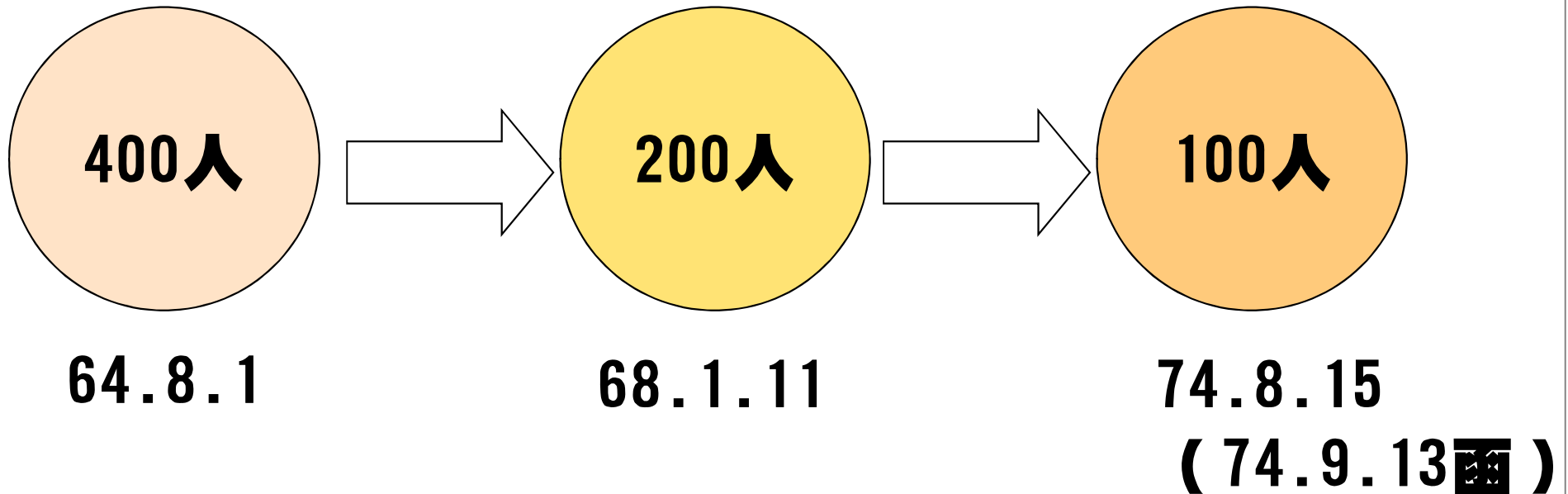


一、（一）原住民保留地土地合法化作法



■ 製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知 修訂經過

鄉村區劃定原則



時間	內容
74年8月 15日	「作業須知」第6點鄉村區劃定原則： 凡人口聚居在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得視實際情況酌減之，其標準由省政府訂定。
74年9月 13日	臺灣省政府函示：為改善山地鄉及離島居民之居住環境，如人口聚居在100人以上者，得就現有建地邊緣為範圍劃為鄉村區；目前正在辦理、尚待辦理（花蓮縣、臺東縣及嘉義縣），及已辦竣非都市土地分區編定之縣，應依前開規定補行作業，凡編定公告當時聚居人口數達100人以上，或當時人口數未達100人而74年8月底戶政事務所人口資料已達100人以上之山地鄉及離島地區聚落，准予修正改劃為鄉村區；是項工作應於75年6月底以前完成，報省核定。

速別	最速件一密等	受文者	宜蘭、桃園、新竹、苗栗、台中、南投、嘉義、澎湖、高雄、屏東、花蓮、台東等縣政府	副 本	內政部、本府民政廳、建設廳、住都局、地政廳	收受者	地政廳	批	擬	示	擬
文 發	件附	號字期日	中華民國七十四年九月十三日 七四府地四字第 號								
地址 郵區 南投中興新村省府路一號 543											

主旨：關於山地鄉及離島地區非都市土地劃定鄉村區之聚居人口標準一案，請依說明二所列會商結論辦理。

說明：
一、依照內政部七十四年八月十五日台內地字第三二八五二八號函頒修訂「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」六之四規定，及本府地政廳案陳七十四年八月廿三日並同民政廳等有關機關人員研商會議紀錄辦理。

三、山地鄉離島地區範圍內之非都市土地，為考慮聚落人口分布情形及實際需要，並期改善該山地鄉及離島居民之居住環境，如人口聚居在一百人以上者，得就現有遷地邊緣為範圍劃為鄉村區。

三、目前正在辦理及尚待辦理非都市土地分區編定之縣、有關山地鄉及離島地區「鄉村區」之劃定，應依前開規定作業，俾能如期完成編定公告。

四、已辦竣非都市土地分區編定之縣，應依前開規定補行作業，凡編定公告當時聚居人口數達一〇〇人以上，或當時人口數未達一〇〇人而七十四年八月底戶政事務所人口資料已達一〇〇人以上之山地鄉及離島地區聚落，准予修正改劃為「鄉村區」。是項工作應於七十五年六月底以前完成，報省核定。所需經費應由各縣政府依照規定妥籌支應。

五、副本抄送內政部，敬請准予備查。

主席 邱創煥

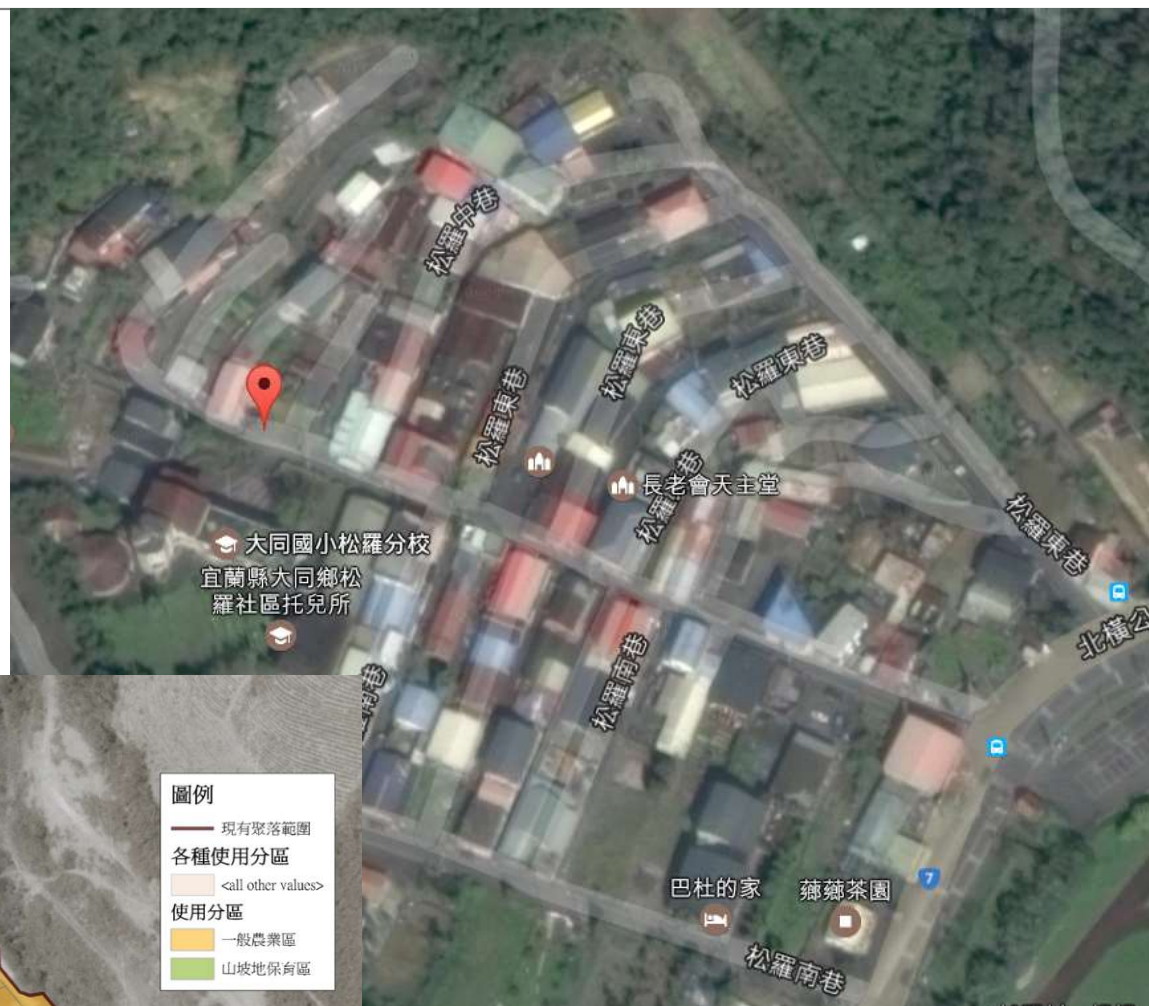
地政處處長許宗德 出國
副處長顏慶德 代行

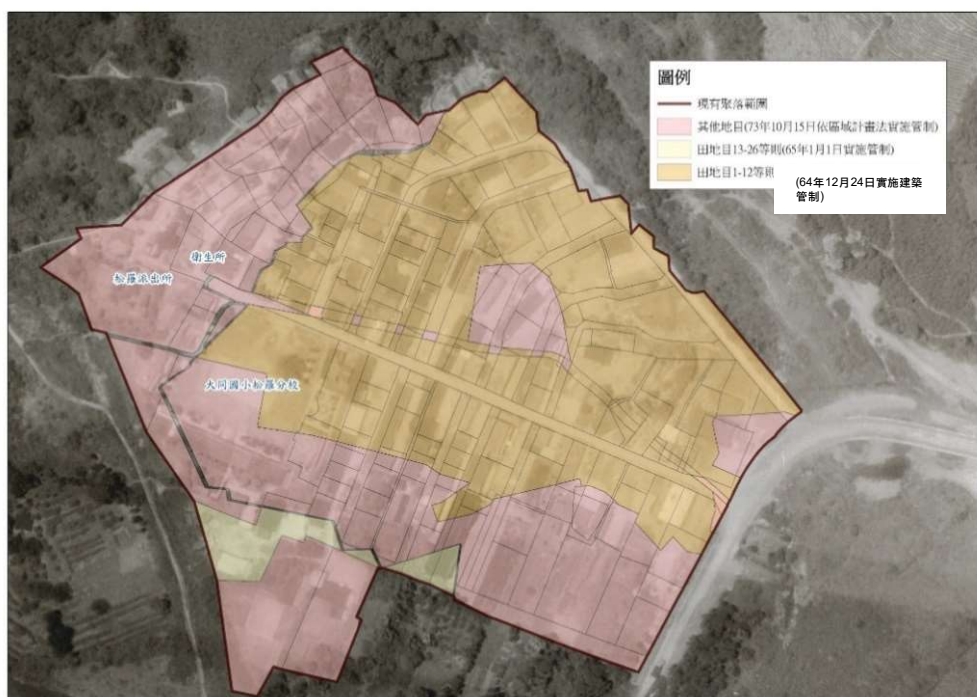
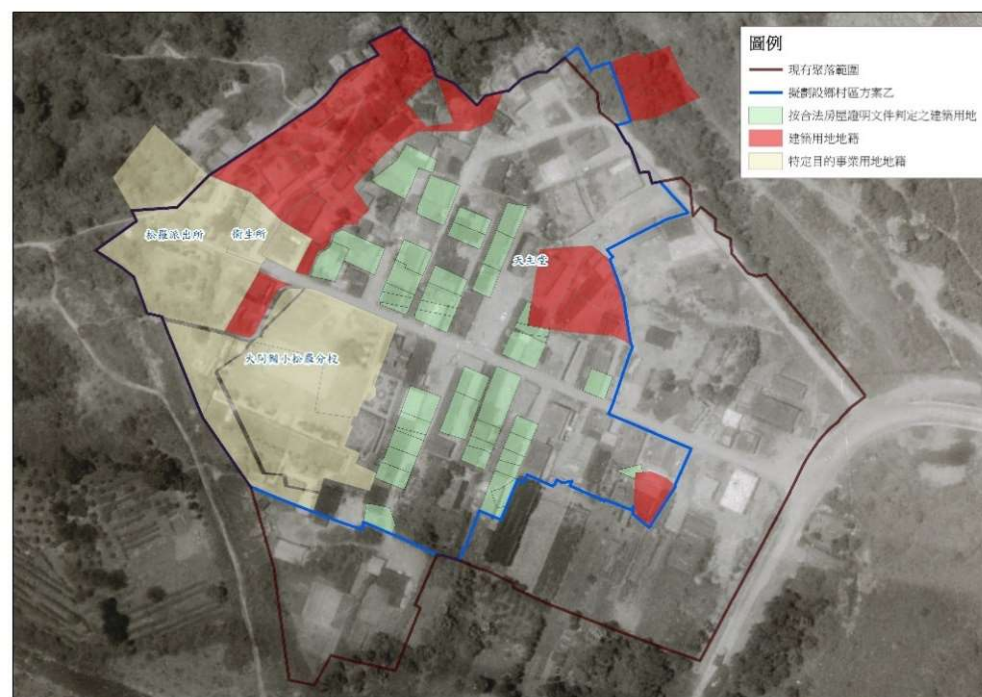
104.11.25台內營字第1040816107號函重新釋示

四、考量使用分區錯誤之更正為政府應有作為，經評估原臺灣省政府74年9月13日函示精神，仍有繼續沿用之必要性，爰依據現行法令規定訂頒「第1次劃定使用分區及編定使用地當時聚居人口數達100人以上，或當時人口數未達100人而74年8月底戶政事務所人口資料已達100人以上之山地鄉及離島地區聚落，就編定公告當時或74年8月底之建地邊緣為範圍，更正為鄉村區。」，自即日生效，貴管轄區範圍內山地鄉及離島地區聚落，如有符合該規定者，請貴府檢具相關證明文件，循製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定，積極辦理使用分區更正為鄉村區相關作業，俾協助土地合法使用。

案例

宜蘭縣大同鄉松羅部落





第一階段

採更正使用分區方式辦理

整體規劃用地變更

- 1 由鄉（鎮、市、區）公所整體規劃，經直轄市或縣（市）政府依同規則第30條核准者，依核定計畫使用性質變更編定為適當使用地（非都管第46條）。
- 2 松羅部落經更正後之其他剩餘土地（面積約1.7公頃），係屬二完整區塊，面積均未大於1公頃，建議由原住民族委員會編列相關經費，補助當地鄉公所（大同鄉）協助辦理整體規劃用地變更，並由本部地政司及宜蘭縣政府督導辦理相關事宜。

第二階段

個別用地變更

- 1 原住民以其自有原住民保留地地區之農牧用地、養殖或林業用地住宅興建計畫，符合相關條件，經直轄市或縣（市）政府依同規則第30條核准者，得依核定計畫使用性質變更編定為建築用地（非都管第45條）。
- 2 松羅部落得辦理使用分區更正範圍外地區，如整體規劃用地變更方式經實務操作仍有執行困難，得由土地所有權人依前開非都市土地使用管制規則第45條及非都土地原住民保留地住宅興建審查作業要點規定變更為建築用地

一、（二）特定區域計畫

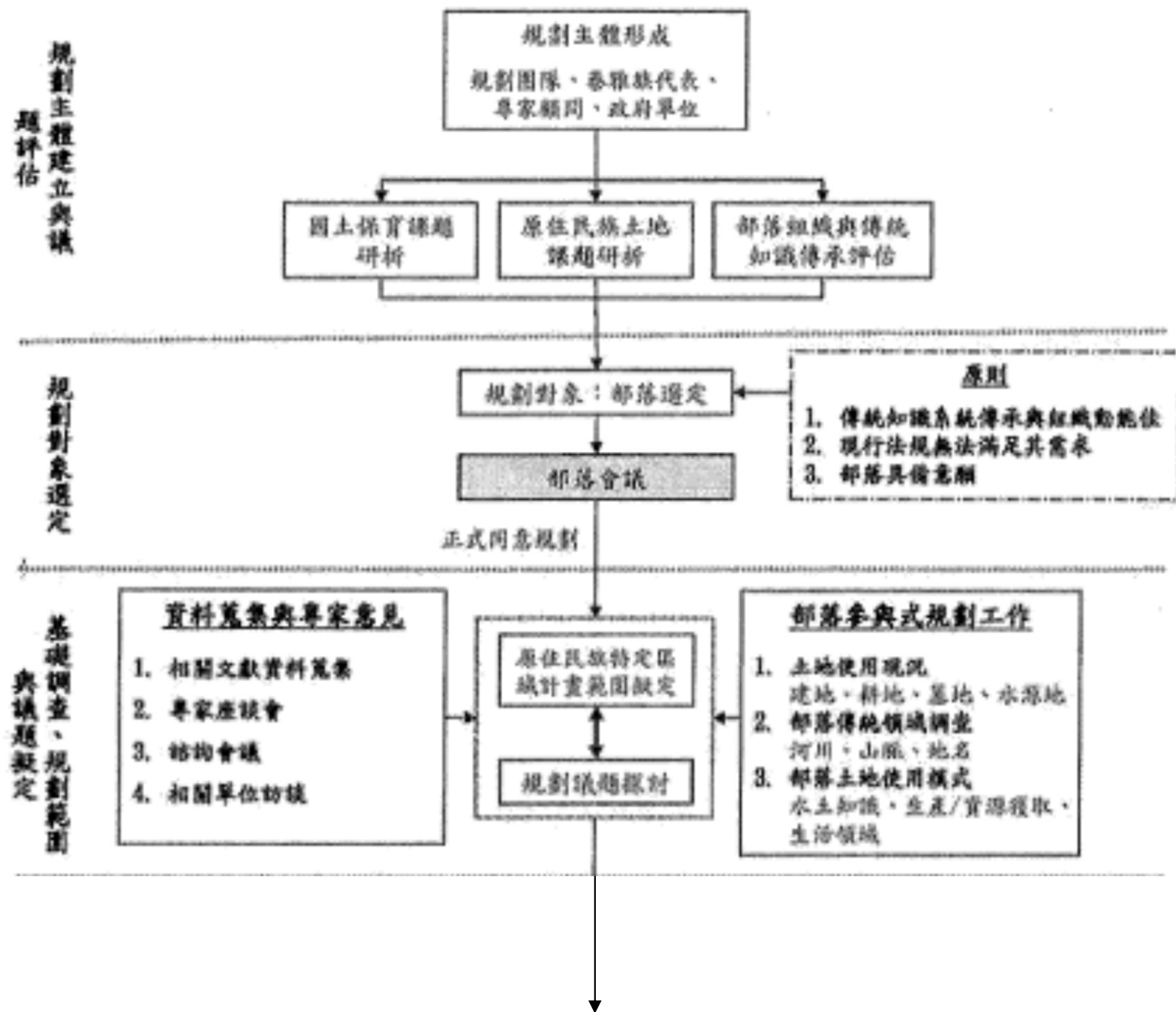
- | | |
|-------------|------------|
| 一.基礎調查 | 六.部落發展願景 |
| 二.土地使用現況 | 七.區域空間發展策略 |
| 三.泰雅族土地生態智慧 | 八.土地利用管理原則 |
| 四.泰雅族土地使用模式 | 九.治理及經營規劃 |
| 五.課題與對策 | 十.後續執行計畫 |

肆 原住民族特定區域計畫

-以泰雅族鎮西堡部落為例(草案)-



以下資料來源：內政部營建署委託財團法人台灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會「擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」案期末簡報



空間計畫與願景擬定

部落發展願景

- 生產面向
- 生活面向
- 生態面向
- 文化面向

空間計畫內容

土地利用指導原則

建築使用、耕地使用、
基地使用、公共設施
使用、災害管理使用

區域空間發展策略

人口成長推估、用地
需求推估、區域空間
發展架構

治理及經營管理規劃

水源保護與災害管理、
合理使用合法化、成
長管理

部落會議

正式同意實施

平台會議

計畫成果

- 原住民族特定區域計畫
(計畫範圍、方案構想)
- 傳統領域基礎資訊
- 部落會議
- 相關圖資資訊
- 未來施行機制

計畫完成階段

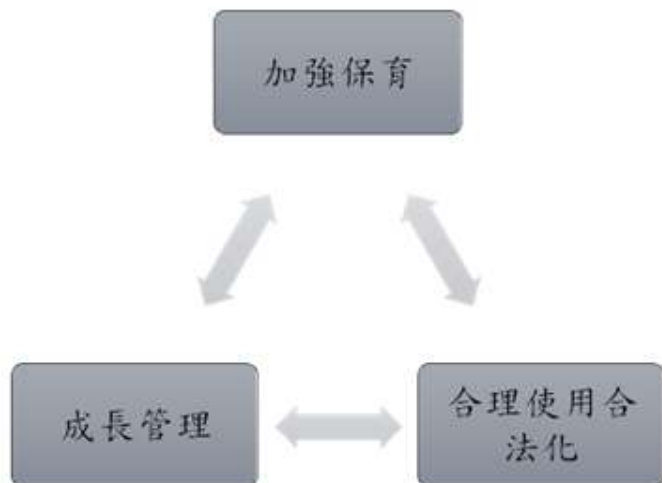
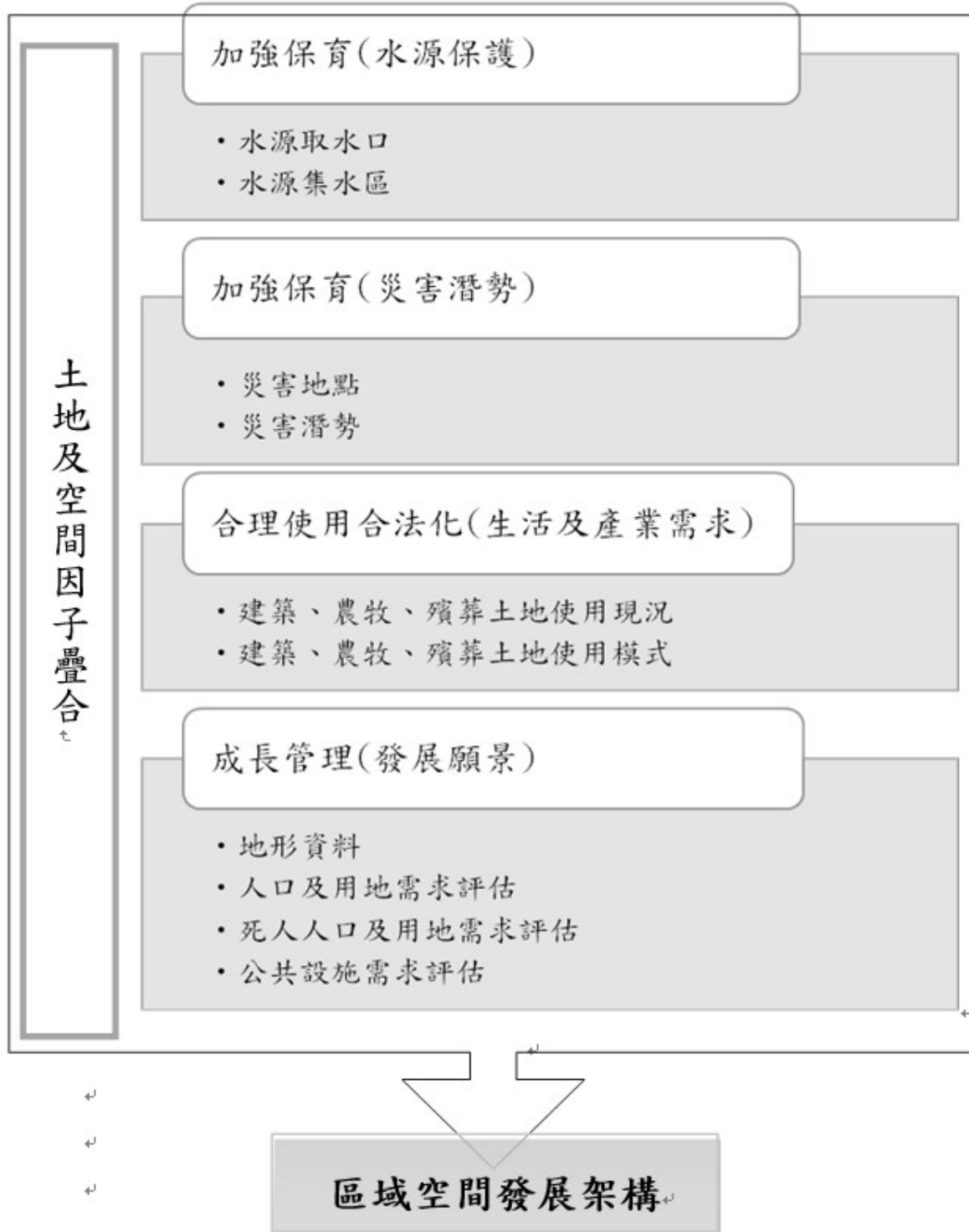


圖 3.2 大鎮西堡土地利用原則



資料收集

- 地形圖及地形分析
- 地調所災害潛勢資料
- 災害地點

現地調查

- 建築使用現況及模式
- 農牧使用現況及模式
- 殯葬使用現況及模式

工作坊指認

- 災害地點、gaga規範
- 有機農業耕作現況
- 舊部落位置

發展需求評估

- 人口成長及居住用地評估
- 死亡人口及殯葬用地評估
- 公共設施需求評估

區域空間發展架構工作坊

- 適宜發展區位評估

圖 3.4 區域空間發展架構空間因子疊合方法(流程)

協調事項	說明	相關單位	相關法規
土地使用管制內容的新增或修訂	針對部落以平台高地密集發展之聚落型態及建築模式訂定適宜之土管內容	地政司、 新竹縣政府	區域計畫法施行細則
	針對混農林使用訂定適宜之土管內容	地政司、 新竹縣政府	區域計畫法施行細則
	原殯葬用地擴大，涉及周邊林業用地調整編定事宜	地政司、 林務局	區域計畫法施行細則 殯葬管理條例
	水源保護區與災害管理區限制與 辦事業與開發	內政部、 林務局、	非都市土地變更編定 執行要點、非都市土 地開發審議作業規範
擴大殯葬用地範圍的土地 交換機制	鎮西堡殯葬用地週邊私人用地， 以成長管理區之土地與之交換並 調整為殯葬用地	國產局、林務局、新 竹縣政府	國有財產法、殯葬管 理條例
成長管理區的土地使用 管理機制探討	目前成長管理區之現況為森林區 林業用地，本計畫劃定為成長管 理區，即預備發展地	林務局、 地政司	區域計畫法施行細則 第13條
	未來建議以部落公法人為基礎發 展彈性管理機制，並評估是否增 劃編為原住民保留地	林務局、原住民族委 員會、地政司	原住民族基本法、公 有土地增劃編原住民 保留地審查作業規範

環境敏感地區項目	相關法令	主管機關及相關單位	協調事項
山崩與地滑地質敏感區	地質法	經濟部、新竹縣政府、原住民族委員會	1.針對規劃構想與地質法所規範之地質調查評估之關聯性。 2.若需進行地質調查評估，操作方式。 3.已公告之地質敏感區，同時為原住民族生活區，不應限制原民發展而忽略原民生計。其配套措施之探討。
森林	森林法	行政院農業委員會、新竹縣政府、原住民族委員會	1.部分林業用地調整為成長管理區或混農林使用之機制。
山坡地	山坡地保育利用條例、水土保持法	行政院農業委員會、新竹縣政府、原住民族委員會	1.部分林業用地調整為成長管理區或混農林使用之機制。 2.山坡地可利用限度分類查定相關議題 3.整體規劃中之水土保持計畫之執行

簡報完畢 敬請指教