

國土計畫土地使用管制相關事宜

第21次機關研商座談會議

內政部營建署

109.07.01

會議說明

- 本署刻研訂「國土計畫土地使用管制規則」（草案）相關內容，為管制內容更臻完善，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，邀集有關機關討論有案。

項次	會議時間	討論議題
1	106.08.18	殯葬設施
2	106.09.27	礦業設施
3	107.01.18	交通、通訊及氣象設施
4	107.02.05	農業發展相關設施
5	107.03.09	動物養殖與保護、林業與自然保育
6	107.04.20	衛生福利與生活相關設施
7	107.05.25	商業與工業發展
8	107.06.19	能源與國防安全、水利與廢棄物處理、其他項目
9	107.07.17	文化、教育與觀光遊憩相關設施及綜合型使用項目
10	107.09.28	綜整歷次研商會議意見之容許使用項目、細目

項次	會議時間	討論議題
11	108.05.14	國保1得使用項目及細目
12	108.05.22	國保2得使用項目及細目
13	108.06.06	農發1、2、3得使用項目及細目
14	108.06.19	農發4、城鄉2-1、城鄉3得使用項目及細目
15	108.07.26	既有丁建、未登工廠
16	108.11.05	文資、農村再生、原住民
17	108.12.11	事業廢棄物、一定規模、線性點狀設施
18	109.01.20	礦業、土石採取、事業用爆炸物
19	109.05.19	貨櫃集散設施、電磁波實驗室
20	109.06.05	宗教建築
21	109.07.01	觀光議題

討論議題

「風景區」特殊土地使用管制、「觀光遊憩」及其細目於國土計畫土地使用管制規則之政策方向

議題說明

- 澎湖縣、嘉義縣、彰化縣、南投縣及雲林縣國土計畫草案，為因應觀光發展需要，提出另訂土地使用管制原則：

縣市別	風管處	區位	項目
澎湖縣	澎管處	農業發展地區第2類且位於「澎湖觀光發展計畫」之特別保護區、自然景觀區	不得申請容許住宅使用(係因應澎湖農變建另訂土管)
嘉義縣	阿里山 雲嘉南 西拉雅	國土保育地區第2類、農業發展地區第2類及第3類，且屬公告核定之國家風景區整體發展計畫範圍內之「觀光遊憩區」、「服務設施區」及「一般使用區」	得申請觀光商業發展及相關設施使用，包含旅館、 民宿、觀光遊憩管理服務設施、遊憩設施、戶外遊憩設施
南投縣	參山、 日月潭	農業發展地區第2類及第3類且位於國家風景區及縣級風景區範圍內屬觀光發展性質之土地	得申請觀光遊憩管理服務設施、戶外遊憩設施、停車場等項目
雲林縣	雲嘉南	雲嘉南濱海國家風景區、林內鄉八色鳥重要棲地、湖山水庫、華山與金湖休閒農業區、樟湖風景區、草嶺風景區、石壁風景區、外傘頂洲範圍	一、陸域範圍：經觀光目的事業主管機關與國土計畫主管機關同意後，得申請一定規模以下 旅館、觀光遊憩管理服務設施、遊憩設施、戶外遊憩設施或環境教育設施 ，一定規模以上，須經使用許可申請。 二、外傘頂洲範圍，在不影響海洋資源保育之原則下，經觀光目的事業主管機關與本縣國土計畫主管機關同意後，得申請 觀光遊憩及相關設施使用 ，包含登島遊覽等相關遊憩使用
彰化縣	參山	農業發展地區第3類屬參山國家風景區—八卦山風景區範圍內之土地	得申請 觀光產業發展及相關設施使用

議題說明

● 國家風景區管理處意見：

■ 參山國家風景區管理處：

國家風景區內屬國保2、農2、農3及農4，由機關規劃興建下列屬公共設施之觀光遊憩設施免經地方國土主管機關同意：

➤ 觀光遊憩服務

風景區管理服務設施、文物展示中心、觀光零售服務站、藝品特產店、其他觀光遊憩及管理服務設施

➤ 戶外遊憩

公園、露營野餐設施、小型遊憩船舶停泊設施、其他戶外遊憩設施

➤ 戶外公共遊憩

人行步道、涼亭、公廁設施、遊客服務設施

➤ 停車場

■ 澎湖國家風景區管理處：

國家風景區主管機關因觀光發展需要，得適度放寬容許開發條件。

議題說明

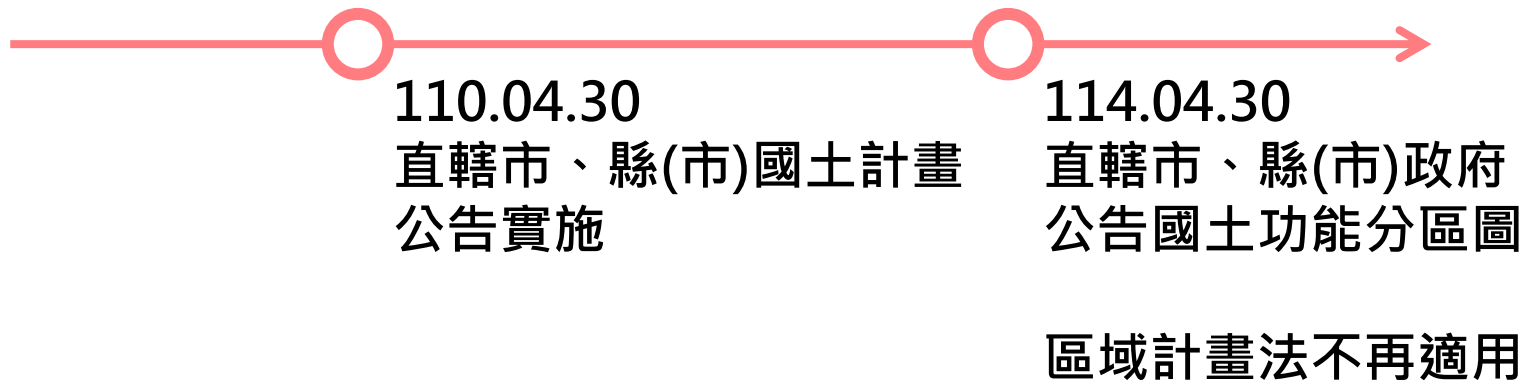
- 經查前開直轄市、縣（市）國土計畫草案新增之使用項目、適用之國土功能分區分類及申請辦理程序均略有不同，考量國家風景區主管機關認有訂定一致性管制規定需求，故後續除直轄市、縣（市）政府提出仍有訂定因地制宜土地使用管制需求之必要性，否則，建議納入本部訂定之國土計畫土地使用管制規則，以利後續執行。
- 又除澎湖縣國土計畫草案係提出不得從事農變建但書規範故不納入本次討論外，就其餘直轄市、縣（市）國土計畫草案針對風景區範圍內觀光發展所需增加之使用項目及其管制原則，研擬討論議題如後。

議題一：
**國家級、直轄市、縣（市）級風景區
或重要景觀地區範圍內土地使用管制原則**

議題一

一. 就法令依據分析：

- 我國現行主管土地使用管制之法令，係都市計畫法、區域計畫法及國家公園法；
- 又國土計畫法第45條規定，國土功能分區圖公告後，區域計畫法不再適用，屆時國土計畫法將取代區域計畫法，即後續主管土地使用管制之法令，將調整為都市計畫法、國土計畫法及國家公園法，並未包含發展觀光條例，故後續土地使用方式仍應以符合通案性國土計畫土地使用管制規定為原則。



議題一

二. 就實務發展情形分析：

- 交通部依據發展觀光條例第10條成立13處國家風景區，範圍涵蓋高山、丘陵、平原、濱海及離島等不同地景地貌，各國家風景區管理處（以下簡稱風管處）再各自研訂國家風景區整體發展計畫，並按其環境條件、觀光資源及發展所需劃分為「特別保護區」、「自然景觀區」、「觀光遊憩區」、「服務設施區」及「一般使用區」等5大分區（以下通稱觀光分區），以引導國家風景區發展，及投入觀光政策資源。

1. 特別保護區：為保存無法以人力再造之自然景觀或重要之古蹟、遺址，而應嚴加保護、限制開發之地區。
2. 自然景觀區：在不過度使用干擾現有自然資源及其演化過程之情況下，得適度供遊憩使用之地區。
3. 觀光遊憩區：適於興建觀光遊樂設施或野外育樂活動設施之地區。
4. 服務設施區：為提供旅客遊憩所需之服務設施，得准許建築開發之地區。
5. 一般使用區：不屬於前四項之地區，或現有土地使用無礙風景區計畫目的，而准許為原來使用之地區。

議題一

三. 就各觀光分區實際劃設：

- 以參山國家風景區為例，服務設施區係指區域計畫法劃編定風景區、遊憩用地、特定目的事業用地、都市計畫商業區、旅館區、旅專區及遊客中心。
- 雲嘉南國家風景區範圍內之服務設施區則是將現有設施集中範圍進行圈劃。
- 阿里山國家風景區則是以評估非屬未適宜開發地區，且具觀光資源或具發展潛力地區

各風管處觀光分區劃設方式並未一致，且與現行區域計畫或都市計畫之土地使用分區（或使用地）並無法直接關聯性。

議題一

四. 就觀光分區與直轄市、縣（市）國土計畫草案劃設之國土功能分區進行比對：

- **特別保護區：**

主要劃設為國土保育地區第1類，其次為農業發展地區第3類。

- **自然景觀區：**

主要劃設為農業發展地區第3類，其次為國土保育地區第1類。

- **觀光遊憩區：**

主要劃設為農業發展地區第3類，其次為城鄉發展地區第1類。

- **服務設施區：**

主要劃設為城鄉發展地區第1類，其次為農業發展地區第2類。

- **一般使用區：**

主要劃設為農業發展地區第2類，其次為城鄉發展地區第1類。

議題一

- 五. 依據前開分析，觀光分區將劃設為不同國土功能分區分類，如逕以觀光分區作為土地使用管制依據，容許作為觀光遊憩相關設施使用，恐將誤用環境敏感地區或破壞農地生產環境，並無法反映土地資源條件及環境敏感特性，是以，尚不宜逕以觀光分區作為土地使用管制依據，惟因觀光分區係觀光政策資源及發展重要基礎，亦應納入土地使用管制之重要參考依據。
- 六. 除依發展觀光條例成立之13處國家風景區外，各直轄市、縣（市）政府亦有依同條例第11條劃定直轄市級及縣(市)級風景特定區，或指定之重要觀光發展地區，其情形亦與國家風景區相同，其範圍土地將劃設為不同國土功能分區分類。

議題一

■ 建議事項

依通案性土管進行管制

- 一. 基於前開法令分析及實務發展情形考量，建議後續國家級、直轄市及縣（市）級風景區或直轄市、縣（市）政府指定之重要觀光發展地區範圍內土地，仍應依據國土計畫土地使用管制規則辦理，即按通案性國土功能分區土地使用管制規定進行管制，且該通案性管制規定並應考量觀光分區劃設方式研訂，俾兼顧國土保育保安及觀光永續發展。

議題一

風景區特殊土管納入管制規則

二. 惟因各國家風景區資源特性或發展定位不同，如各國家風景區有訂定特殊土地使用管制規定時，各該風景區管理機關應提出下述事項，並提本部國土計畫審議會討論後，本部再據以納入國土計畫土地使用管制規則內：

1. 使用項目及細目。
2. 設置區位（或適宜區位條件）。
3. 服務設施面積供需分析：包含現況分析、未來發展需求規模或總量。
4. 申請程序。
5. 其他有關事項（含績效管制等）。

議題一

另訂特殊土管進行管制

三. 另就直轄市及縣（市）級風景區或直轄市、縣（市）政府指定之重要觀光發展地區，如直轄市、縣（市）政府基於發展觀光及因地制宜需要，評估通案性國土功能分區土地使用管制規定仍無法符合當地特殊情況時，亦得另訂土地使用管制規則，其辦理方式如下：

1. 除應直轄市、縣（市）國土計畫應載明其特殊性及其必要性等相關說明，並於觀光部門計畫提出觀光發展構想外，並應明訂土地使用管制原則，其內容包含下列事項，俾本部國土計畫審議會審查其合理性：

- (1)使用項目及細目。
- (2)設置區位（或適宜區位條件）。
- (3)服務設施及觀光遊憩設施之面積供需分析：包含現況分析、未來發展需求規模或總量。
- (4)申請程序。
- (5)其他有關事項（含績效管制等）。

議題一

另訂特殊土管進行管制

2. 為保留後續訂定土地使用管制規則之彈性，前開國土計畫土地使用管制原則係屬暫列性質，直轄市、縣（市）政府應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，另依據國土計畫法第23條第4項規定訂定土地使用管制規則函報本部核定。

■擬辦：

- 請國家風景區管理機關就前開建議事項表示意見，俾本部納為後續土地使用管制規定研訂之參考。
- 又如有配合發展需求訂定特殊土地使用管制規定者，考量本部預定於113年6月底前完成國土計畫土地使用管制規則法制程序，請於112年底前研擬相關說明函送本部，俾據以提請本部國土計畫審議會討論後，配合納入前開管制規則。

議題二：
**觀光遊憩管理服務設施、戶外遊憩設施、戶外公共
遊憩設施、停車場、旅館及民宿等項目之使用情形
(通案性土地使用管制規定)**

議題二

- 一. 本署研擬中之國土計畫土地使用管制規則草案，業針對觀光相關之使用項目，研擬其於各國土功能分區分類之容許使用情形（如附件3）。
- 二. 參考參山國家風景區管理處意見，歸納其需求之使用項目為觀光遊憩管理服務設施（風景區管理服務設施等5項細目）、戶外遊憩設施（公園等4項細目）、戶外公共遊憩設施（人行步道等2項細目）、停車場；至直轄市、縣（市）國土計畫（草案）之需求項目則尚包含遊憩設施、旅館及民宿。
- 三. 基於土地使用管制項目完整性考量，本次會議討論範疇仍以本署原擬之使用項目進行討論，並參考國家風景區管理處意見，就該使用項目及細目再予重新盤整，並調整其使用情形：

議題二

● 就使用項目

1. 觀光遊憩管理服務設施：考量現行草案之「水族館」、「游泳池」係屬觀光遊憩設施，並非管理服務設施，又「汽車客運業設施」係屬「運輸設施」範疇，故移出該項目；另「風景區管理服務設施（管理處所、遊客中心、展示陳列設施、門票、收費站、停車場、眺望臺、公廁）」尚無再予細分其內容之必要，故簡化名稱為「風景區管理服務設施」。
2. 遊憩設施及戶外遊憩設施：考量遊憩設施並無區分為室內及室外之必要性，故整併該2項目，並修正名稱為「運動或遊憩設施」；此外，將「水族館」、「游泳池」2細目納入修正後項目中。
3. 其餘詳見表2。

■觀光相關使用項目修正對照表

修正後			現行草案		
項次	使用項目	細目	項次	使用項目	細目
27	觀光遊憩管理服務設施	風景區管理服務設施	27	觀光遊憩管理服務設施	風景區管理服務設施（管理處所、遊客中心、展示陳列設施、門票、收費站、停車場、眺望臺、公廁）
		文物展示中心			文物展示中心
					<u>水族館</u>
					<u>汽車客運業設施</u>
		觀光零售服務站			觀光零售服務站
		藝品特產店			藝品特產店
					<u>游泳池</u>
		<u>其他觀光遊憩管理服務設施</u>			其他觀光遊憩服務及管理設施
28	運動或遊憩設施	兒童 <u>或青少年</u> 遊憩場	28	遊憩設施	兒童遊憩場
					<u>青少年遊憩場</u>
					<u>小型公園或里鄰公園</u>
					<u>室內桌球館或撞球場</u>
		球場			球場、溜冰場或游泳池
		<u>溜冰場</u>			
		<u>游泳池</u>			
					<u>其他室內及小型遊憩設施</u>
					<u>其他室內及小型運動設施</u>

修正後			現行草案		
項次	使用項目	細目	項次	使用項目	細目
28	運動或遊憩設施	公園	28	遊憩設施	公園
		綜合運動場			綜合運動場
		運動場館及其附屬設施			運動場館及其附屬設施
		賽車場			賽車場
		遊樂園及主題樂園			遊樂園及主題樂園
		<u>水族館</u>			
		露營野營設施			露營野營設施
		動物園			動物園
		滑雪設施			滑雪設施
		登山設施			登山設施
		高爾夫球場與其附屬建築物及設施			高爾夫球場與其附屬建築物及設施
		馬場			馬場
		滑翔設施			滑翔設施
		野外健身訓練設施			野外健身訓練設施
		海水浴場			海水浴場
		園藝設施			園藝設施
		垂釣設施			垂釣設施
		小型遊憩船艇停泊設施			小型遊憩船艇停泊設施
		超輕型載具起降場			超輕型載具起降場
		<u>其他運動或遊憩設施</u>			<u>其他戶外遊憩設施</u>
					<u>其他戶外運動設施</u>

修正後			現行草案		
項次	使用項目	細目	項次	使用項目	細目
30	戶外公共遊憩設施	人行步道、涼亭、公廁設施	30	戶外公共遊憩設施	人行步道、涼亭、公廁設施
		遊客服務設施			遊客服務設施
		山屋			山屋
61	停車場	停車場	61	停車場	停車場
26	旅館	國際觀光旅館	26	旅館	國際觀光旅館
		一般觀光旅館			一般觀光旅館
		一般旅館			一般旅館
19	住宅	民宿	19	住宅	民宿

議題二

● 就使用情形

針對前開修正後使用項目及細目，依據全國國土計畫之國土功能分區土地使用指導事項，並就各使用項目之性質進行評估，包含是否屬基礎服務設施、是否與各該國土功能分區相容、設施量體大小是否造成衝擊等，就各使用項目研擬容許使用情形如下：（詳如附件4）

1.就觀光遊憩管理服務設施（風景區管理服務設施等5細目）：

- (1)**風景區管理服務設施**：屬基礎服務設施，以位屬「服務設施區」，且屬國保2、農2~4、城2-1及城3，得申請使用。
- (2)**文物展示中心、觀光零售服務站、藝品特產店、其他觀光遊憩管理服務設施**：屬觀光活動及服務設施性質，以位屬「服務設施區」，且屬農4、城2-1及城3，得申請使用。
- (3)另積極促進既有建築物及土地再利用，原依區域計畫法編定之建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地，位屬「服務設施區」者，不論國土功能分區分類均得申請該項目使用。

議題二

● 就使用情形

2.運動或遊憩設施（包含兒童或青少年遊憩場等24細目）：

(1)兒童或青少年遊憩場等15細目：

① 設施量體屬一定規模以下者，考量其對環境影響衝擊較小，以位屬「觀光遊憩區」或「一般使用區」，且屬國保2、農2~4、城2-1及城3，得申請使用。

② 此外，原依區域計畫法編定之建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地，位屬「觀光遊憩區」或「一般使用區」者，不論國土功能分區分類均得申請該項目使用。

(2)綜合運動場等9細目：考量其設施量體屬一定規模以上，為避免影響國土保育保安及農業生產環境，爰以位屬「觀光遊憩區」，且屬農4、城2-1及城3，得申請使用。

議題二

● 就使用情形

3.戶外公共遊憩設施（人行步道、涼亭、公廁設施、遊客服務設施及山屋等3細目）：

屬基礎服務設施性質，且對環境影響衝擊較小，允其得於各國土功能分區分類使用。

4.停車場：

- (1)屬基礎服務設施，以位屬「服務設施區」、「觀光遊憩區」或「一般使用區」，且屬國保2、農2~4、城2-1及城3，得申請使用。
- (2)另為積極促進既有建築物及土地再利用，原依區域計畫法編定之建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地，位屬「服務設施區」、「觀光遊憩區」或「一般使用區」者，不論國土功能分區分類均得申請該項目使用。

議題二

● 就使用情形

5.旅館（國際觀光旅館、一般觀光旅館、一般旅館等3細目）：

- (1)按現行非都市土地使用管制規則規定，觀光旅館及一般旅館限於三種建築用地及遊憩用地，然位於一般農業區、鄉村區、工業區、森林區、山坡地保育區、風景區及特定專用區內且未達5公頃得依非都市土地使用管制規則第27條辦理變更編定為遊憩用地；5公頃以上則應依管制規則第11條規定辦理分區變更為特定專用區；又如位於山坡地土地，依管制規則第52-1條規定，申請面積須達5公頃以上，並依第11條規定辦理土地使用分區變更為特定專用區。
- (2)依現行區域計畫法相關規定，得透過分區變更或使用地變更進而設置觀光旅館及一般旅館。為兼顧觀光發展及環境保育，並考量觀光旅館及旅館有大量住宿人次，可能產生大量廢棄物及廢污水，是以，為避免影響國土保育保安及農業生產環境，以位屬「觀光遊憩區」，且係屬農4、城2-1及城3，得申請使用。

議題二

● 就使用情形

5.旅館（國際觀光旅館、一般觀光旅館、一般旅館等3細目）：

(3)另積極促進既有建築物及土地再利用，原依區域計畫法編定之建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地，位屬「觀光遊憩區」者，不論國土功能分區分類均得申請該項目使用。

6.民宿：

- (1)按交通部訂頒之民宿管理辦法第2條及第8條規定，民宿係利用自用或自有住宅以家庭副業方式經營，提供旅客城鄉家庭式住宿環境與文化生活之住宿處所，以住宅及農舍為限。
- (2)申請作民宿使用前提要件為得作住宅及農舍使用，該使用細目之容許使用情形與住宅及農舍規定相同，且應符合民宿相關法令規定。

議題二

■觀光相關使用項目容許使用項目簡表（本次建議）

國土功能分區		國保		農發				城鄉	
使用項目		1	2	1	2	3	4	2-1	3
觀光遊憩服務設施	風景區管理服務設施	×	○	×	○	○	○	○	○
	文物展示中心等4細目	×	×	×	×	×	○	○	○
運動或遊憩設施	兒童或青少年遊憩場等15細目	×	○	×	○	○	○	○	○
	綜合運動場等9細目	×	×	×	×	×	○	○	○
戶外公共遊憩設施		○	○	○	○	○	○	○	○
停車場		×	○	×	○	○	○	○	○
旅館		×	×	×	×	×	○	○	○
民宿		(按住宅、農舍之容許使用規定辦理)							

擬辦：請與會機關就前開建議事項表示意見，特別係針對設施量體大小規模部分，俾納為後續土地使用管制規定研訂之參考。

簡報結束
敬請指教

