

原住民族特定區域計畫

- 泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落 - (草案)

【相關議題研商會議】

2017 / 5 / 11

壹、業務單位報告

貳、計畫草案內容

參、議題討論

壹、業務單位報告

鎮西堡及斯馬庫斯(新光)部落地形



一、辦理時程

- 103年 ●委託辦理「擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」
- 完成「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落」草案
- 105年 ●針對計畫範圍內「建物」及「耕地」輔導合法之部分規劃內容涉相關法令規定部分，召開「原住民族特定區域計畫（泰雅族鎮西堡部落）草案－平臺會議」，滾動修正草案內容
- 106年 ●召開「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落」案行政協商會議
- 後續 ●依「區域計畫法」規定程序，納入全國區域計畫

二、擬定機關

國土計畫法第8條

「中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣（市）政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫。」

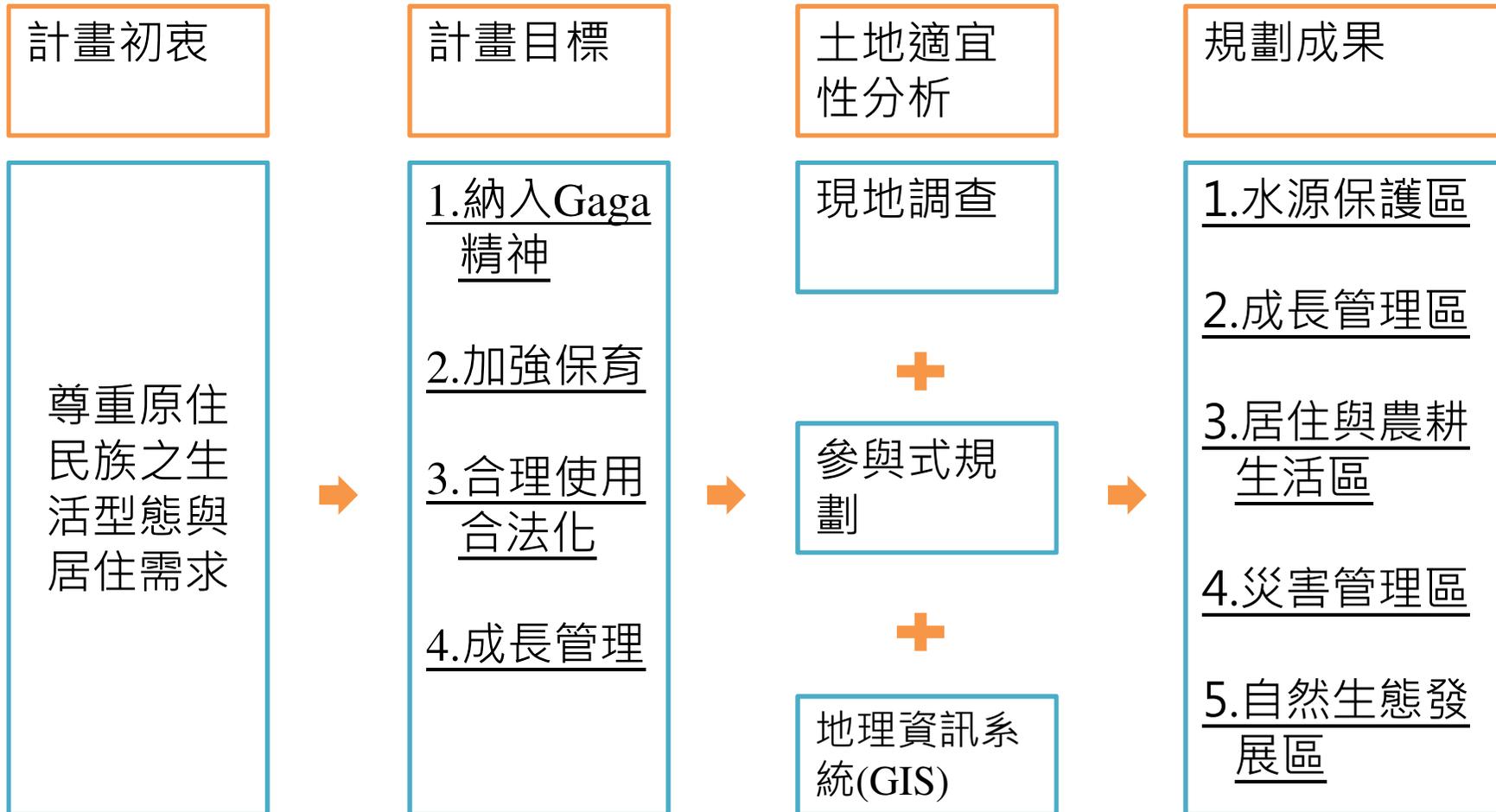
本案相關成果可與國土計畫法之制度順利銜接。

國土計畫法第11條

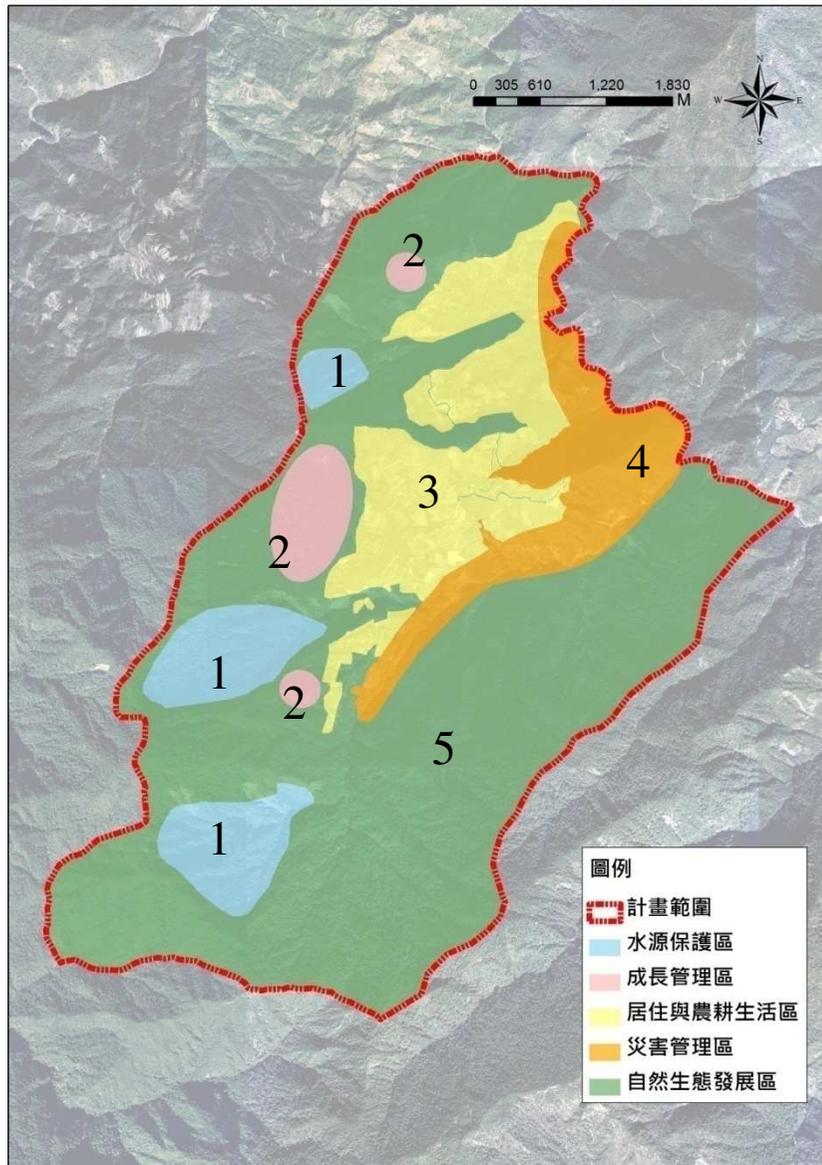
「全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第21條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。」

原住民族特定區域計畫將由本部會同原住民族委員會辦理。

三、規劃成果



三、規劃成果



- 1 水源保護區：供部落耕地灌溉與民生用水水源，溪流取水口上游之集水區。
- 2 成長管理區：預留供未來人口成長及因災害或其他因素而需調整的新發展區。
- 3 居住與農耕生活區：部落成員居住生活地帶，含括建築、農耕與殯葬及公共設施土地使用。
- 4 災害管理區：將歷史災害的地點、需加強保護或予以開發限制的地區，納入傳統GAGA規範予以限制發展。本區之土地使用以造林復育及生態保育為主。
- 5 自然生態發展區：自然保留區為本計畫範圍內，扣除前述四區之範圍，在保育的前提下仍供維持傳統活動使用。

四、召會目的

本計畫優先辦理項目

- 水源保護
- 耕地
- 建物
- 殯葬

確認各有關機關權責 分工與時程

- 部落
- 原住民族委員會
- 農業委員會林務局
- 中央地質調查所
- 新竹縣政府(地政、民政、原民)
- 尖石鄉公所
- 內政部地政司
- 內政部營建署

- 滾動式修正計畫內容
- 加速未來區域計畫委員會審議及報請行政院備案之程序

貳、計畫草案內容

請規劃單位(財團法人台灣大學建築與城鄉研究發展基金會)
進行簡報(30分鐘)

參、議題討論

一

有關「水源保護」之配套機制是否妥適

二

計畫區多屬環境敏感地區，在適宜性分析後於相對安全地區進行土地規劃是否妥適

三

有關「耕地」輔導合法化之配套機制是否妥適

四

有關「建築使用」輔導合法化之配套機制是否妥適

五

有關「殯葬使用」輔導合法化之配套機制是否妥適

一、「水源保護」之配套機制是否妥適

說明：

(一) 本計畫依泰雅古訓精神擬劃設水源保護區，嚴禁開發，以維護部落用水之水質水量安全穩定。

1. 劃設目的

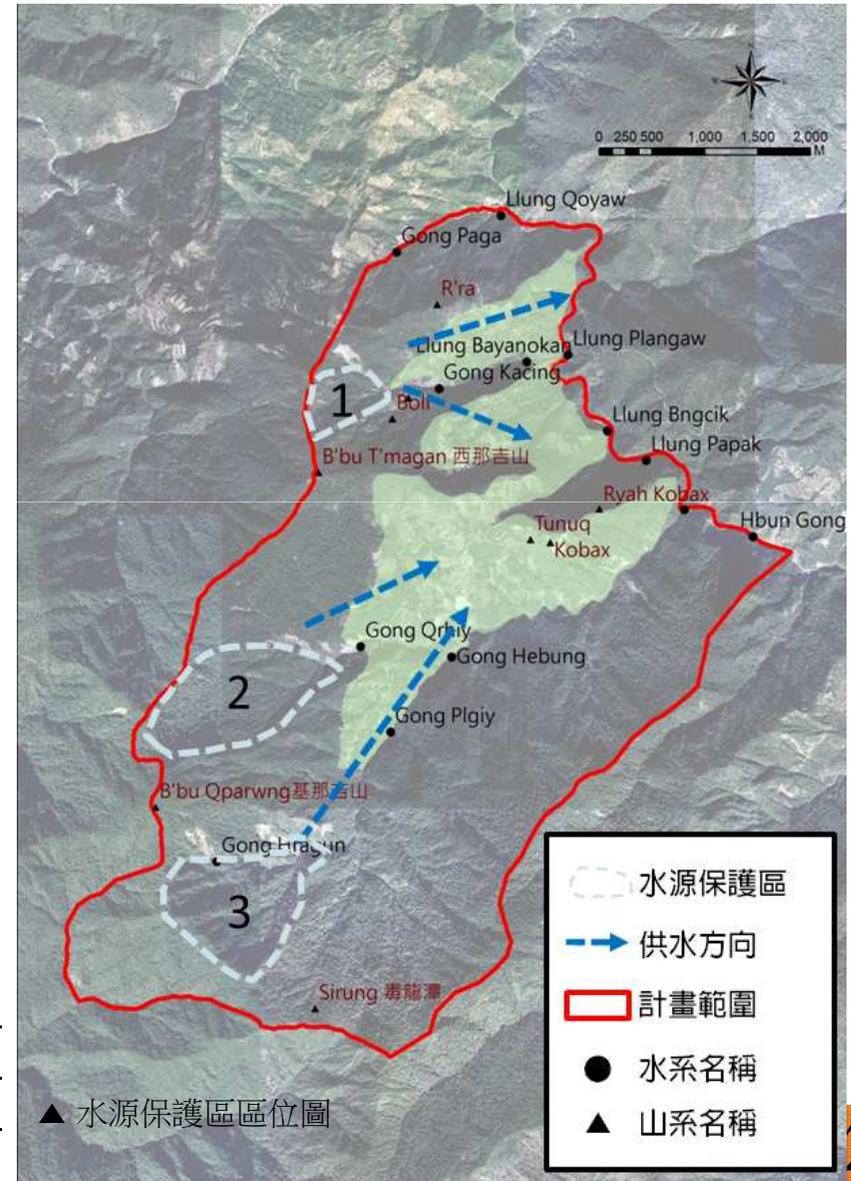
為確保部落水質水量安全穩定，劃設水源保護區，禁止日後任何開發行為。

2. 定義及範圍界定

水源保護區劃設範圍為自供應部落用水之野溪取水口以上，溪流週邊山稜線所包被之水源匯集地區。計畫範圍內供應部落用水的溪流有四條。

▼ 鎮西堡及新光部落水源

水源地	溪流集水區	供應地區
1	Gong Kacing集水區	新光及新光北邊
2	Gong Qrhiy集水區	鎮西堡
3	Gong Plgiy、Gong Hragun兩溪集水區	鎮西堡南側

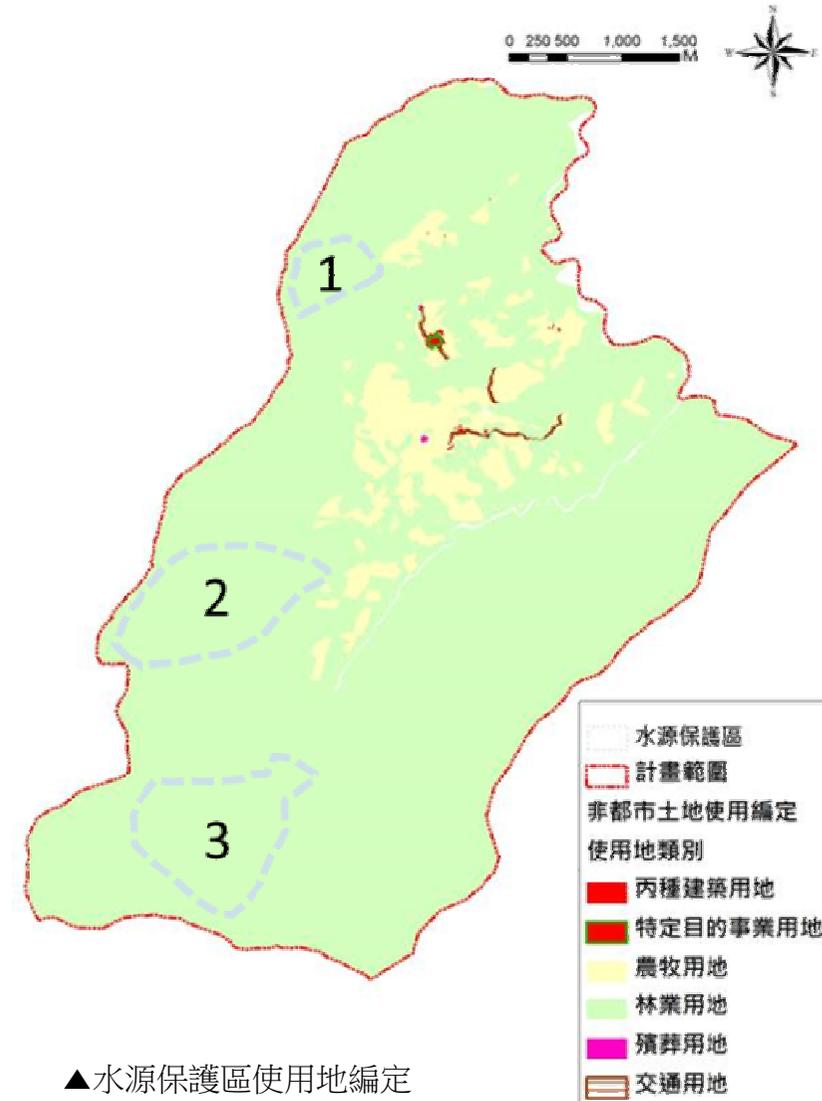


一、「水源保護」之配套機制是否妥適

說明：

(二)經參與式規劃過程中部落族人指認，計畫範圍內之水源保護區計3處，均屬非都市土地之「森林區林業用地」。依全國區域計畫規定，森林區為（資源利用）第1級環境敏感地區，相關規定詳參「會議議程」第4-5頁。

(三)另相關法令《森林法》及《非都市土地使用管制規則》等，雖已訂定較一般土地嚴格之規定。但相關條文中仍有進行公辦事業計畫、興辦事業計畫等開發可能性，相關條文及問題分析詳參「會議議程」第6-7頁。



一、「水源保護」之配套機制是否妥適

說明：

(四)為維護及確保部落用水之水質水量安全穩定，水源保護區內除部落取水設施及傳統採集、狩獵活動外，應避免作非保育目的之發展及任何開發行為。相關單位應配合辦理下列事項：

1. 原住民族委員會

本計畫公告實施後6個月內，劃設並公告本計畫之水源保護區。

2. 內政部

全國區域計畫有關一級環境敏感地區得申請變更設施型使用分區或使用地變更之但書規定，不適用本計畫劃設公告之水源保護區。本計畫公告實施後6個月內修訂「非都市土地開發審議作業規範」及「非都市土地使用管制規則」相關規定。

3. 農委會林務局

請將本計畫劃設公告之水源保護區，排除於森林法第9條得「指定施工界限施工」之適用範圍。

擬辦：本案如經討論獲致共識，擬依本議題說明(四)辦理。

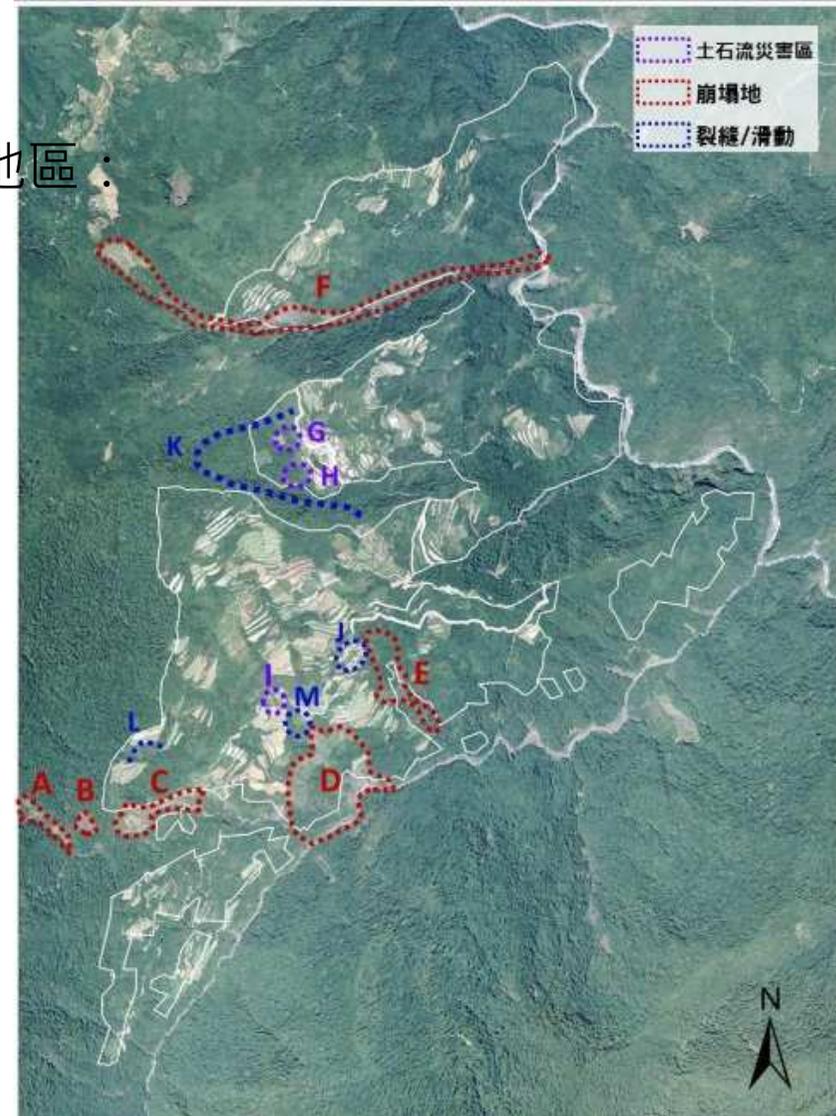
二、在適宜性分析後於相對安全地區進行土地規劃是否妥適

說明：

(一) 本計畫範圍多屬「災害型」環境敏感地區：

1. 本計畫範圍內之地質災害至少包括崩塌地、土石流災害及裂縫 / 滑動等災害類型等。

類型	地點	說明
崩塌地	A	位於水源地的自然崩塌
	B	位於水源地的自然崩塌
	C	位於水源地的自然崩塌
	D	部落下方的崩塌地 (自然+人為因素)
	E	部落下方的崩塌地 (自然+人為因素；因涵洞設計不良導致)
	F	崩塌地 (自然+人為因素·為開墾林道設置擋土牆·擋土牆滑落後更加劇崩塌情形)
土石流	G	土石流區塊
	H	土石流區塊
	I	凹地(Tkto)；遭土石流填平
裂縫 / 滑動	J	發生多處裂縫的聚落區
	K	嚴重裂縫·發生近3米高的錯位
	L	裂縫·近1米高錯位
	M	滑動地塊



二、在適宜性分析後於相對安全地區進行土地規劃是否妥適

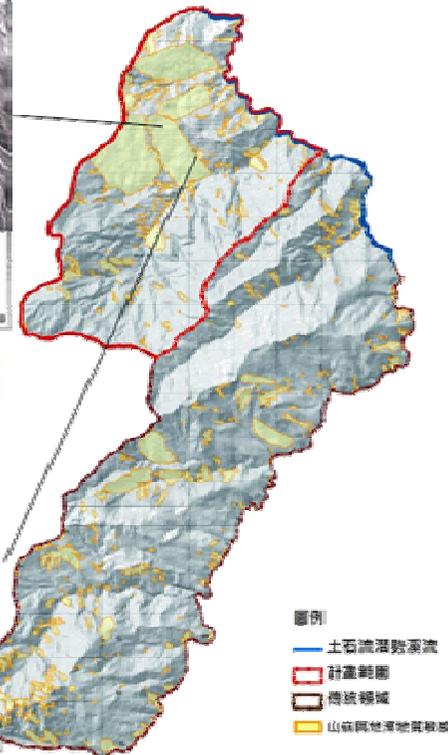
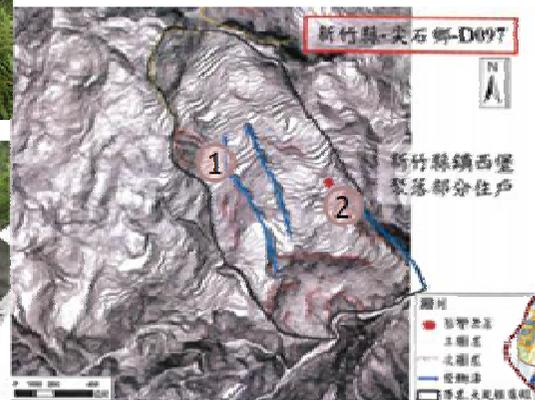
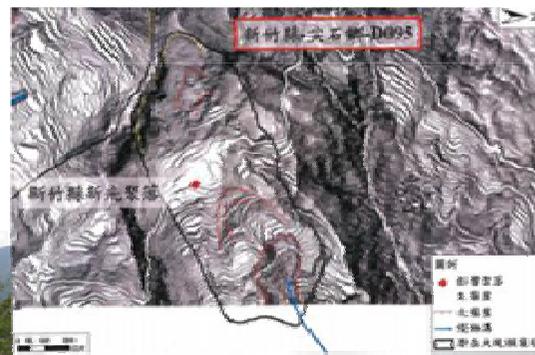
說明：

(一) 本計畫範圍多屬「災害型」環境敏感地區：

2. 本案計畫範圍經查屬經濟部公告「山崩與地滑地質敏感區(L0012新竹縣市)」：新竹縣市位於臺灣島西北部，山坡地佔其總面積約83.42%，颱風或豪雨事件偶造成坡地災害。

本計畫區範圍土石流潛勢溪流及地質敏感區圖 地質土壤與災害指認

新光部落潛在大規模崩塌地區地形特徵圖，資料來源：經濟部中央地調所(2015)

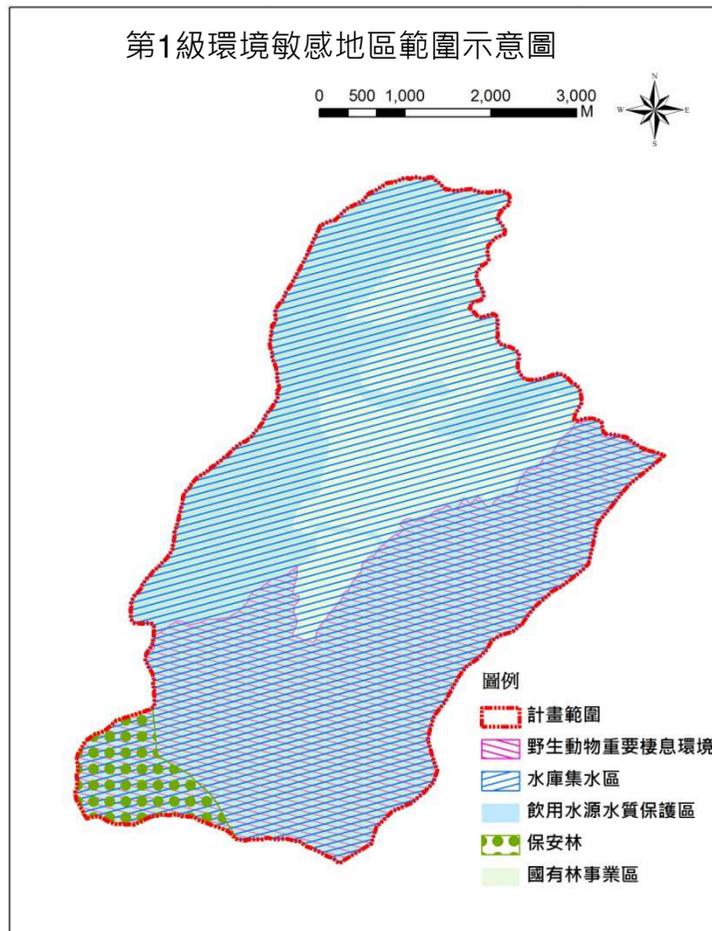


二、在適宜性分析後於相對安全地區進行土地規劃是否妥適

說明：

(一) 本計畫範圍多屬「災害型」環境敏感地區：

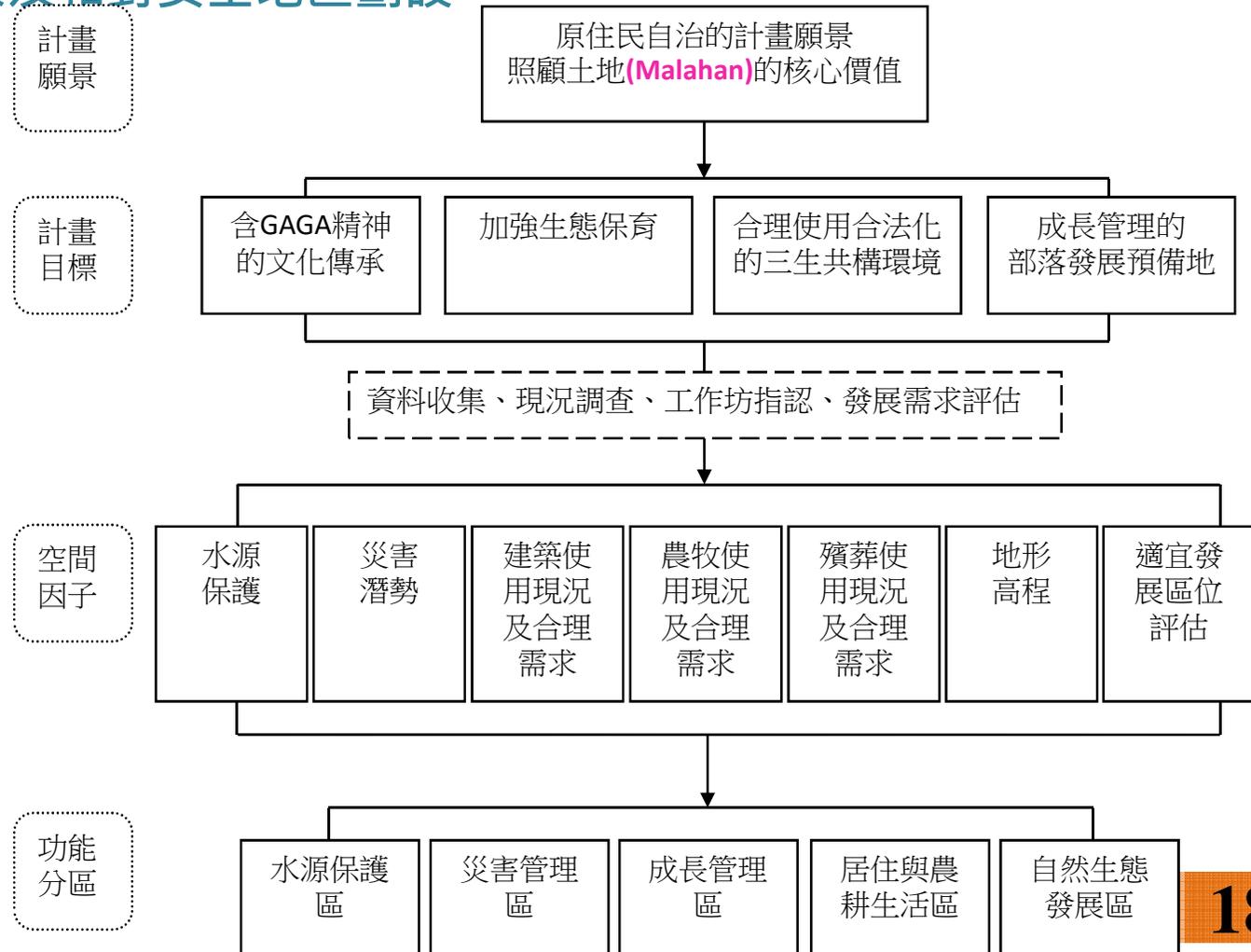
3. 本計畫範圍全區涉及第1級環境敏感地區之生態敏感地區及資源利用敏感地區；全區亦涉及第2級環境敏感地區之災害敏感地區。



二、在適宜性分析後於相對安全地區進行土地規劃是否妥適

說明：

(二) 適宜性分析結果及相對安全地區劃設



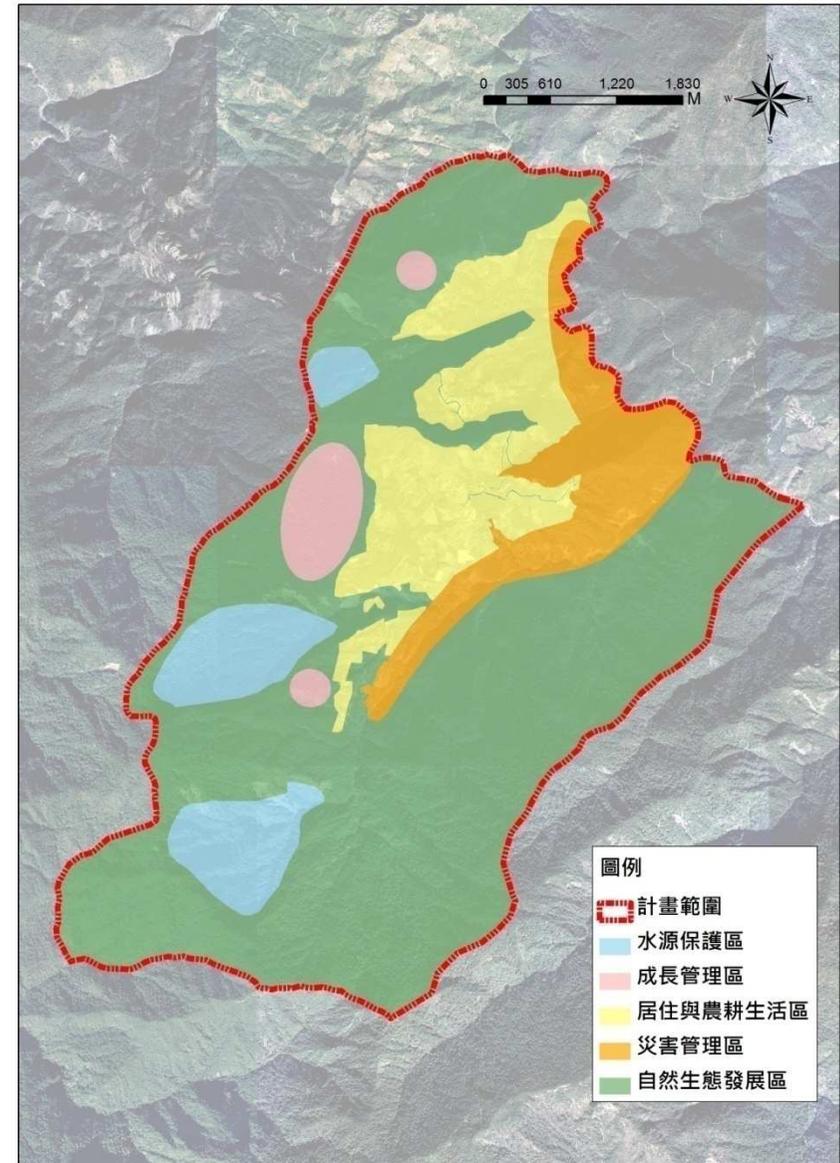
► 功能分區劃設流程

二、在適宜性分析後於相對安全地區進行土地規劃是否妥適

說明：

(二) 適宜性分析結果及相對安全地區劃設

1. 藉由計畫目標及空間因子，本計畫發展出水源保護區、災害管理區、成長管理區、居住與農耕生活區及自然生態發展區等五大功能分區。
2. 相對安全地區：計畫範圍全區皆屬環境敏感地區，考量部落成員生活安全性，居住與農耕生活區範圍為原住民保留地範圍為主，不包含溪流與野溪之兩側地區、災害地點等相關範圍；即為原住民保留地扣除災害管理區之範圍。是以居住與農耕生活區為本計畫規劃之相對安全、供部落成員生活之區域。



二、在適宜性分析後於相對安全地區進行土地規劃是否妥適

說明：

(三) 配套措施

居住與農耕生活區乃屬建議性質，程序上建議原住民族主管機關或部落結合部落耆老經驗、原住民族對山林資源的了解，再予以確認居住與農耕生活區的範圍，確保本區為相對安全、適合居住生活之地區。

(四) 綜上，有關本計畫因應氣候變遷之調適策略，建議如下：

1. 經濟部中央地質調查所

有關本計畫透過參與式規劃指認，計畫範圍內之地質災害至少包括崩塌地、土石流災害及裂縫 / 滑動等災害類型等，並初步規劃為不同類型之空間架構，避免因不當開發而導致災害發生。惟本計畫範圍屬依地質法公告之「山崩與地滑地質敏感區」部分，是否有依該法應注意或限制之相關規定，請表示意見。

2. 原住民族主管機關

請原住民族主管機關協助部落擬訂「災害應變計畫」，並規劃適當之避災地點，俾政府依災害防救法規定，於颱風、土石流或其他災害警報發布時，予以遷至安全地點。

擬辦：本案如經討論獲致共識，擬依本議題說明(四)辦理。

二、在適宜性分析後於相對安全地區進行土地規劃是否妥適

經濟部中央地質調查所(書面意見):

有關計畫範圍涉及地質敏感區部分,依地質法第6條規定納入本案規劃草案參據,若本案涉及地質法所稱之土地開發行為,則依地質法第8條規定辦理。

地質法第6條:

各目的事業主管機關應將地質敏感區相關資料，納入土地利用計畫、土地開發審查、災害防治、環境保育及資源開發之參據。各目的事業主管機關依其主管法令進行前項作業，致使地質敏感區內現有土地受管制時，其補償規定從其法令規定辦理。

地質法第8條:

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。前項以外地區土地之開發行為，應依相關法令規定辦理地質調查。

三、有關「耕地」之配套機制是否妥適

說明：

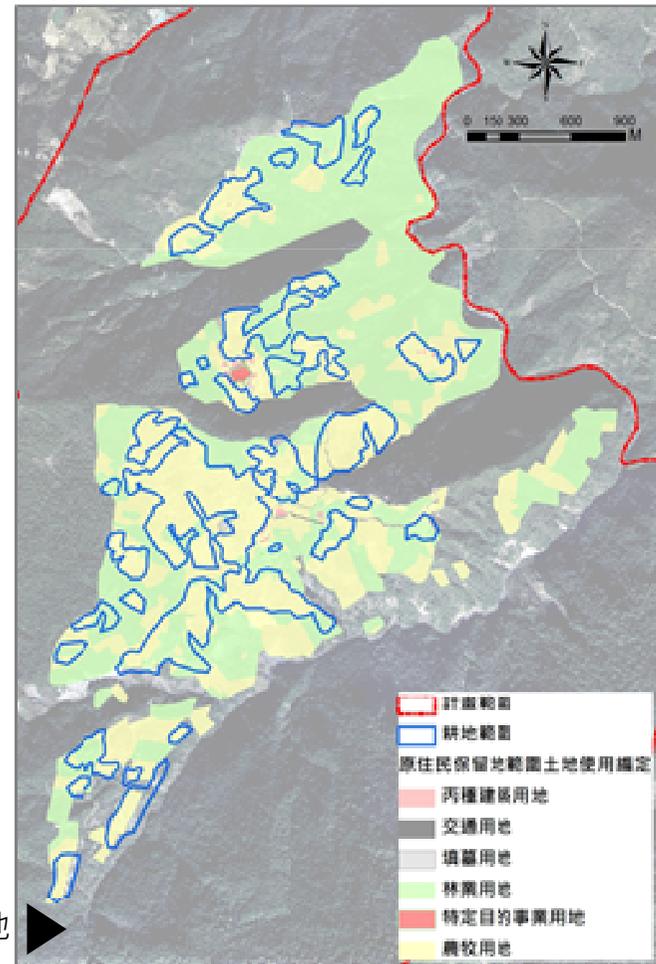
(一)本計畫範圍內之農業使用約152.5公頃，均依照傳統規範及在地知識使用，但部分因位於林業用地(約48公頃)被認屬於不合法之使用：

1.鎮西堡及斯馬庫斯(新光)部落約位於海拔1700公尺，其中原住民保留地全數屬山坡地範圍。經GIS套疊分析，約有68%位於農牧用地，屬合法使用；但約有31%位於林業用地，則涉及超限利用，違反水土保持法、區域計畫法及森林法等法令限制規定。

▼耕地之土地使用編定套疊分析表

使用地類別	面積(公頃)	比例
農牧用地	104.17	68%
林業用地	48.00	31%
其他	0.33	1%
合計	152.5	100%

農業使用套疊非都市土地

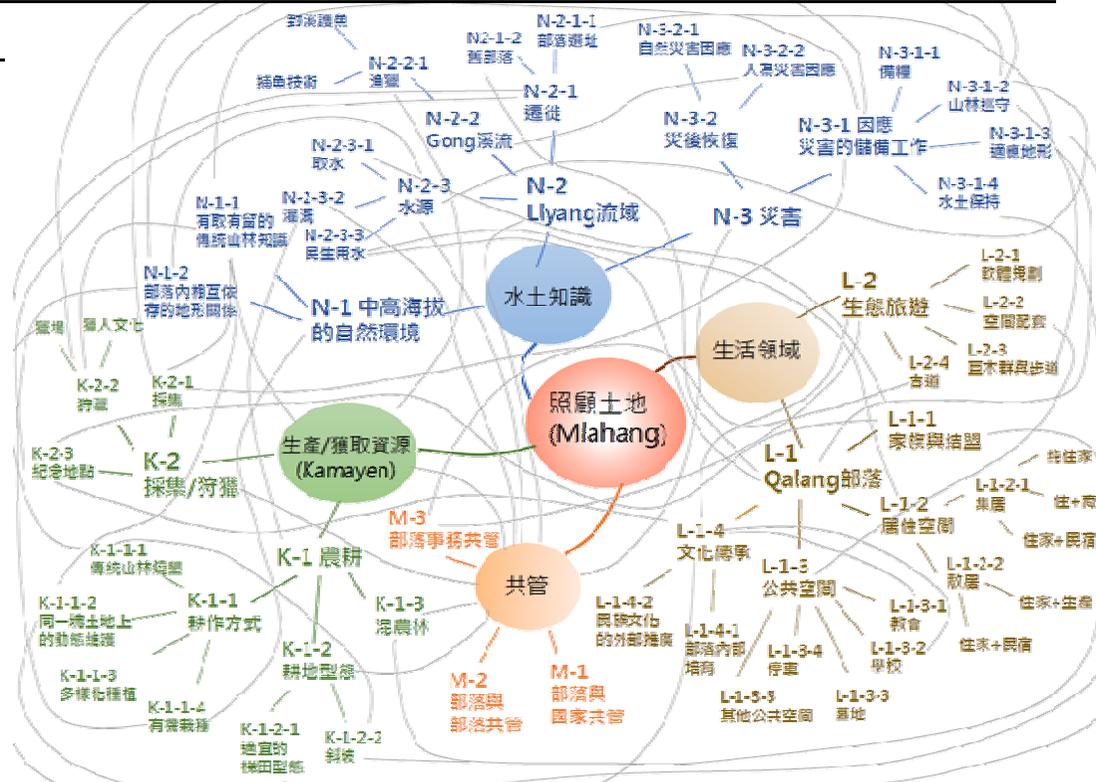


三、有關「耕地」之配套機制是否妥適

說明：

(一)本計畫範圍內之農業使用約152.5公頃，均依照傳統規範及在地知識使用，但部分因位於林業用地(約48公頃)被認屬於不合法之使用：

2.山坡地範圍內之非都市使用地編定，主要係依「山坡地土地可利用程度分類標準」之結果判定。惟計畫範圍內，部分耕地之編定結果，與原住民族融合土地及各項環境條件，具有彈性及複合式之土地利用方式大相逕庭。



三、有關「耕地」之配套機制是否妥適

說明：

(二)為尊重原住民族土地擁有利用與管理模式之權利，針對鎮西堡及斯馬庫斯（新光）部落位於林業用地約48公頃之耕地，提出輔導合法化之評估建議如下：

1.耕地型態

計畫範圍內之耕地包括「梯田」及「斜坡」2種型態。倘每公頃保有至少600株林木，並符合以下條件者，得納入輔導合法化之條件。

(1) 梯田

梯田的每階平台需有林木與植被保護邊坡，且混植不同樹種，邊坡以石塊疊砌而成。

(2) 斜坡

利用斜坡小面積種植甘薯、苧麻、小米等耐旱作物，以人工維護，不使用大型機具翻耕表土為原則。

三、有關「耕地」之配套機制是否妥適

說明：

(二)為尊重原住民族土地擁有利用與管理模式之權利，針對鎮西堡及斯馬庫斯（新光）部落位於林業用地約48公頃之耕地，提出輔導合法化之評估建議如下：

2.農法

以「不使用化學除草劑」之有機農業，或傳統混農林種植方式為限。

(1) 有機農業

符合農委會「農產品生產及驗證管理法」中有機農業生產之相關規定者。

(2) 混農林業

A.林下種植：在林下種植香菇等經濟作物。

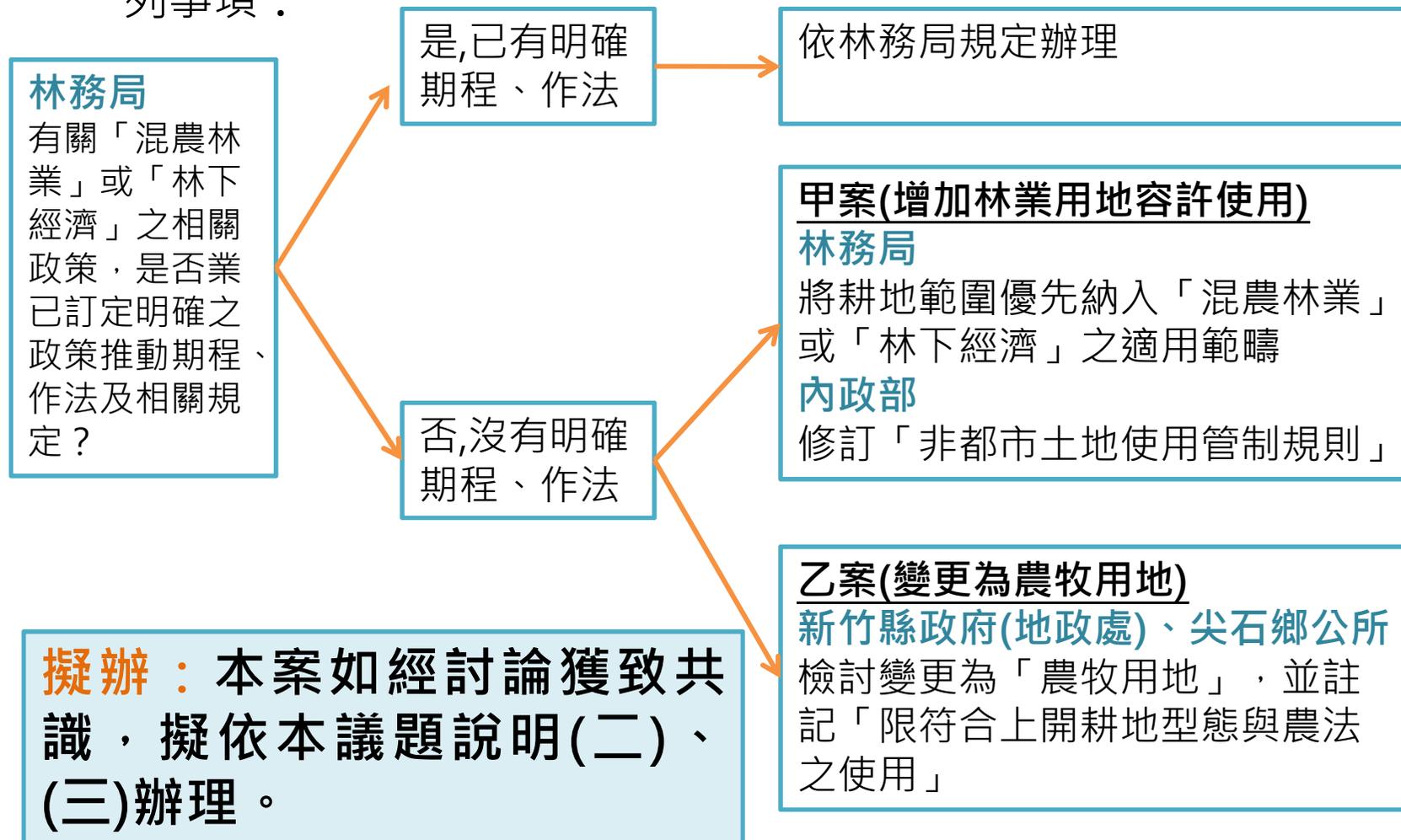
B.數塊土地農作與造林輪作:個人或家族所擁有之數塊土地，提出農業與造林輪作之計畫，經部落會議同意後可合法種植。

C.以單一塊土地，以輪作的方式在同一地點不同的時間進行：土地所有權人提出輪作計畫，經部落會議同意後可合法種植。

三、有關「耕地」之配套機制是否妥適

說明：

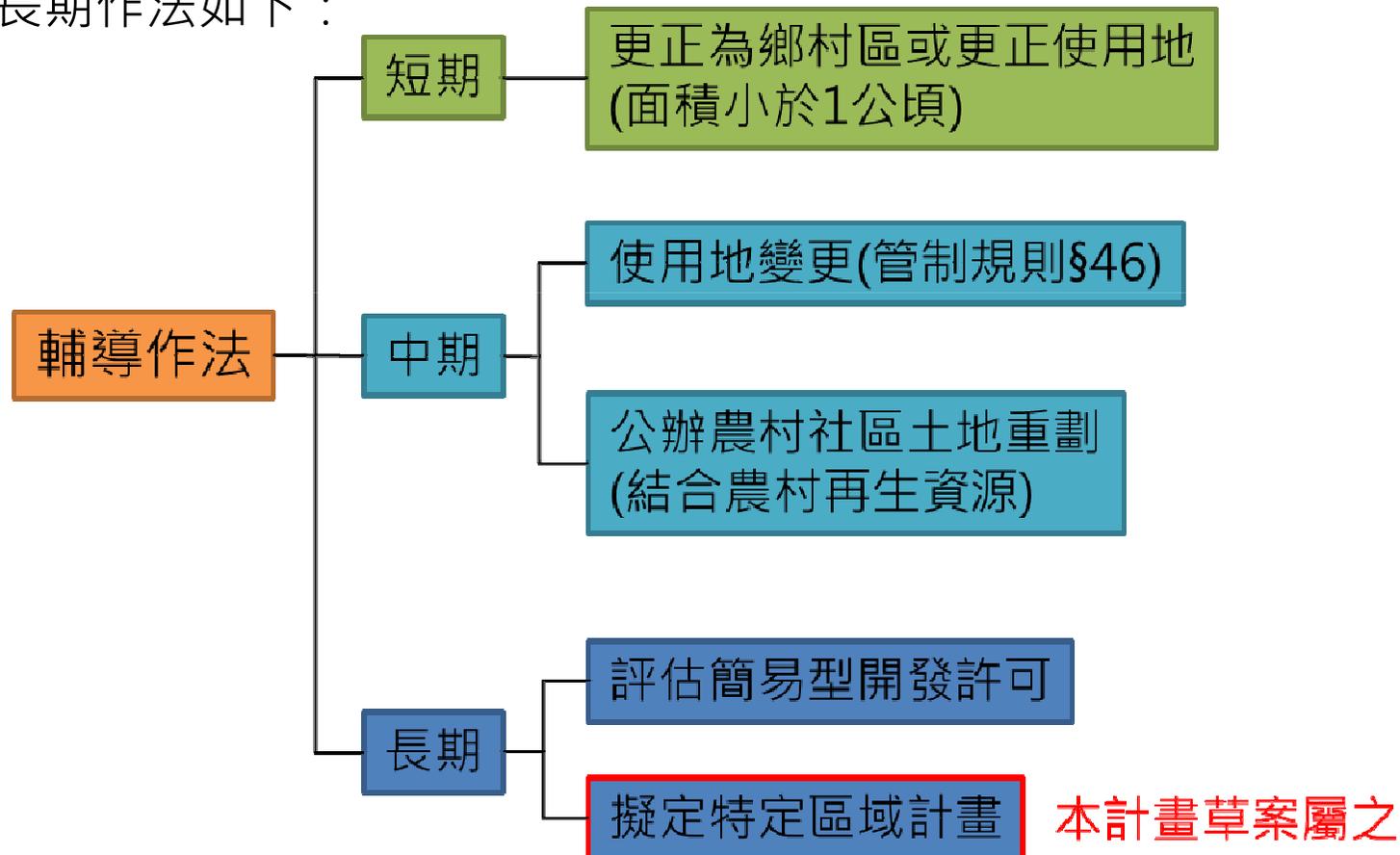
(三)針對計畫範圍內，位屬林業用地範圍內之耕地，相關單位應配合辦理下列事項：



四、有關「建築使用」之配套機制是否妥適

說明：

(一)為解決原住民保留地土地合法化問題，本部105年6月3日提出短、中、長期作法如下：



相關規定詳參「會議議程」第18頁

四、有關「建築使用」之配套機制是否妥適

說明：

(二)建築使用問題：建築用地編定不足。

1.計畫範圍內之建築分布呈現聚落與散居兩種型態。

2.計畫範圍之建築使用面積約2.3公頃，經套疊分析，有59.67%係位於農牧用地上，20.28%係位於林業用地上，僅18.01%係位於合法之丙種建築用地與特定目的事業用地上。

▼ 建築使用現況與使用地編定套疊分析表

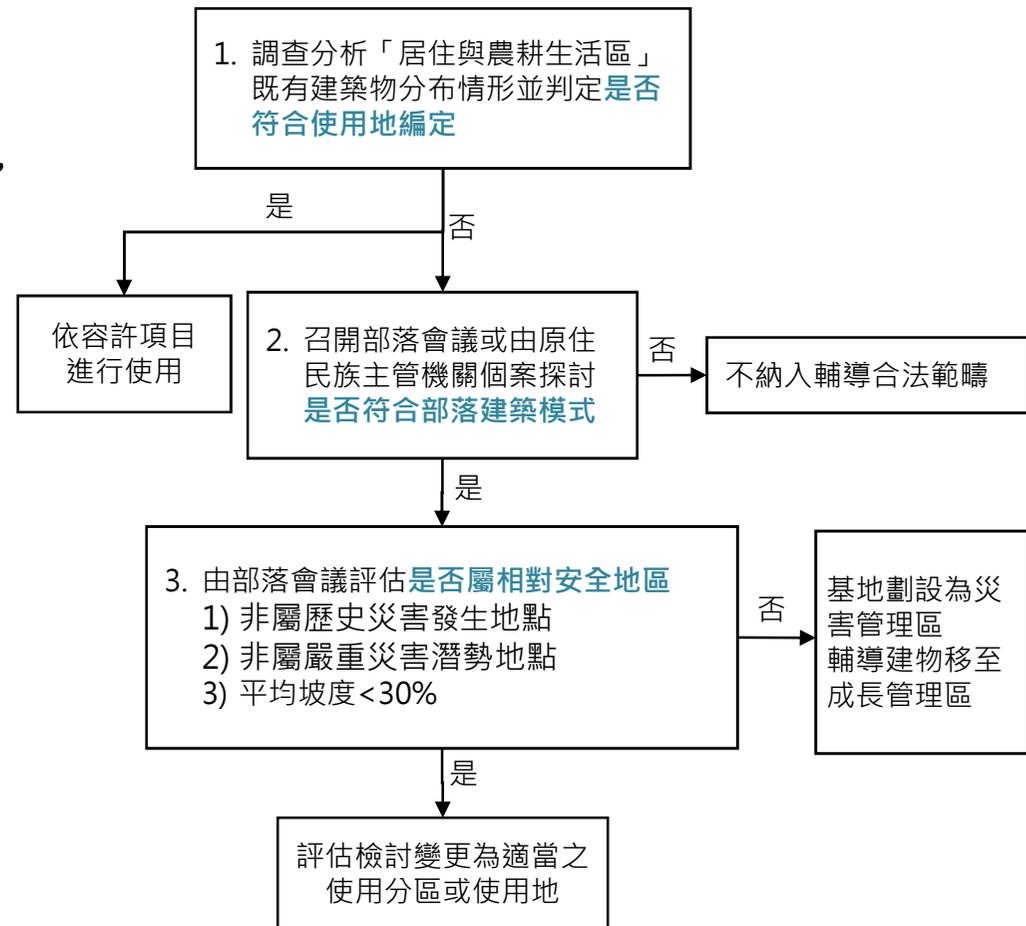
使用地編定 建築功能	丙種建築用地 (m ²)	農牧 用地 (m ²)	林業 用地 (m ²)	特定目的事業 用地 (m ²)	交通 用地 (m ²)	小計 (m ²)	比例 (%)
住宅	1313.98	9040.25	3200.51	198.51	265.64	14018.89	60.88%
教育	0.98	69.79	0.00	1840.31	169.77	2080.85	9.04%
行政及文教	0.00	47.77	21.81	0.00	0.00	69.58	0.30%
安全設施	223.57	4.41	0.00	120.13	0.00	348.11	1.51%
宗教建築	0.00	1067.84	106.66	0.00	0.00	1174.50	5.10%
日用品零售及服務	318.36	482.72	240.94	0.00	15.81	1057.82	4.59%
公用事業	0.00	67.08	63.42	0.00	0.00	130.50	0.57%
農作產銷	129.28	2312.75	642.03	0.00	20.92	3104.99	13.48%
畜牧設施	0.00	51.68	113.81	0.00	0.00	165.49	0.72%
觀光與遊憩	0.00	595.03	280.19	0.00	0.00	875.22	3.80%
合計(m ²)	1986.17	13739.31	4669.38	2158.94	472.14	23025.95	100.00%
比例(%)	8.63%	59.67%	20.28%	9.38%	2.05%	100.00%	

四、有關「建築使用」之配套機制是否妥適

說明：

(三)本計畫草案針對既有建物得納入輔導土地使用合法化者，建議應符合下列條件：

- 1.屬「居住與農耕生活區」既有建築物，判定是否符合使用地編定
- 2.若「不符合」使用地編定，則應召開部落會議或由原住民族主管機關，個案探討是否符合部落建築模式
- 3.由部落會議評估是否屬相對安全地區，若「非屬相對安全地區」則由原住民族主管機關將建築基地劃設為災害管理區，並應輔導建物移至成長管理區。



▲ 既有建物得納入輔導土地使用合法化之條件

四、有關「建築使用」之配套機制是否妥適

說明：

(四)既有建物經評估符合得納入輔導土地使用合法化之條件者，相關單位應配合辦理下列事項：

- 1.針對「建築使用現況與使用地編定套疊分析表」位於林業用地、農牧用地或交通用地，合計約1.91公頃之「非合法建地」，若「經評估符合部落建築模式」且「經部落會議評估屬相對安全地區」者，請新竹縣政府（地政處）於本計畫公告實施後1年內，檢討變更為「丙種建築用地」。

四、有關「建築使用」之配套機制是否妥適

說明：

(五) 成長管理區：

1. 人口成長推估

本計畫以115年為目標年，經分析計畫區內之人口至115年約為611人，將增加180人。

2. 成長管理區實施機制

(1) 依104年之人口資料顯示，計畫區內人口數431人。參照「非都市土地開發審議作業規範」所訂每人住宅地板面積30平方公尺為標準，並以地上為1層樓建築物及丙種建築用地建蔽率40%換算，合理居住使用之建築用地約需3公頃。

年度	實際人口	年度	預測人口
94	318	105	433
95	324	106	448
96	318	107	464
97	311	108	480
98	304	109	497
99	341	110	514
100	357	111	532
101	374	112	551
102	390	113	570
103	430	114	590
104	431	115	611

本計畫區人口預測推估表

四、有關「建築使用」之配套機制是否妥適

說明：

(五) 成長管理區：

2.成長管理區實施機制

- (2)因應部落人口成長之需求，以及災害管理之配套，並考量原住民族與土地在文化上與情感上之連結，應於部落現址周邊尋求適當地點，如斯馬庫斯（新光）北側、鎮西堡西側及南側等相對安全之緩坡等，劃設成長管理區，以作為未來發展之預備用地。
- (3)成長管理區之劃設應為一相對安全之區位，且符合部落生活之需求。適宜之地點建議由部落以在地智慧評估決定，經部落會議同意後劃設。後續將訂定符合環境條件與未來成長需求之總量。
- (4)成長管理區在選定地點並確認範圍之後，建議由原住民族委員會辦理增劃編為原住民保留地。

擬辦：本案如經討論獲致共識，擬依本議題說明(三)、(四)、(五)辦理。

五、有關「殯葬使用」之配套機制是否妥適

說明：

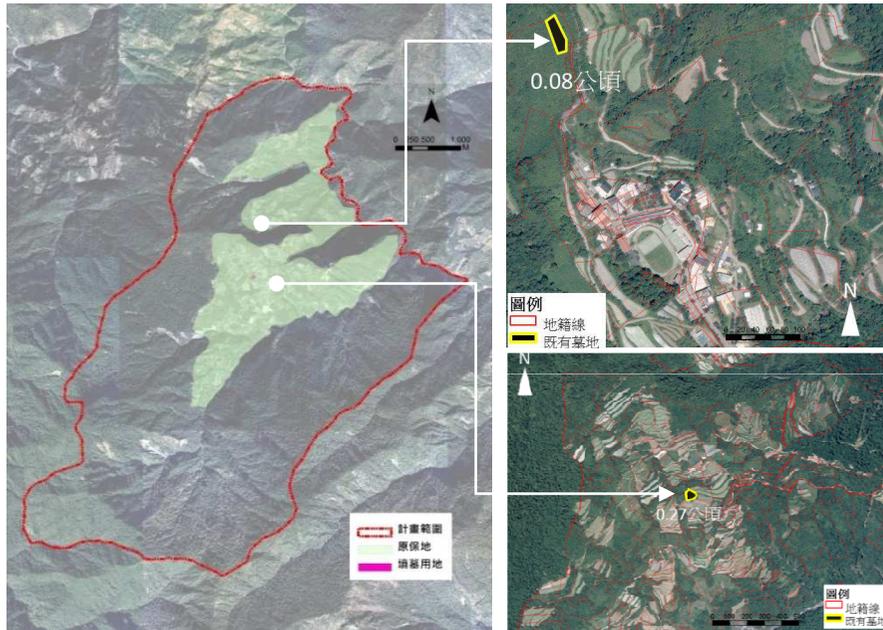
(一) 鎮西堡及斯馬庫斯(新光)部落殯葬現況

1. 新光及鎮西堡部落在非都市土地編定上各有一處殯葬用地，分別為0.08及0.27公頃。新光部落之殯葬用地則位於部落入口之竹林，而鎮西堡部落之殯葬用地位於一處森林內。
2. 部落採取樹葬與土葬合併之方式。所有墓地與現地林木共存，墓基雖有硬鋪面與墓碑等構造物，整體生態環境為完整保存狀態。

(二) 殯葬用地需求評估

1. 兩部落皆已有殯葬用地不足的問題。依本計畫推估，105年至目標年115年，死亡人口約有67人，新光與鎮西堡大約各半。
2. 以預測之死亡人口，推估出至115年之前，新光與鎮西堡約需要增加殯葬用地各1100m²。

五、有關「殯葬使用」之配套機制是否妥適



▲ 計畫區內殯葬用地分布圖

▼ 本計畫區殯葬用地檢討表

年度 (民國)	新光 (秀巒村 8 鄰)			鎮西堡 (秀巒村 9 鄰)		
	死亡率 (%)	總人口數 (B2)	總死亡人口數 (E2)	死亡率 (%)	總人口數 (B1)	總死亡人口數 (E1)
94	5.99	167	1	6.62	151	1
95	23.12	173	4	6.62	151	1
96	5.88	170	1	0.00	148	0
97	5.99	167	1	20.83	144	3
98	6.17	162	1	0.00	142	0
99	0.00	186	0	12.90	155	2
100	31.09	193	6	24.39	164	4
101	15.46	194	3	16.67	180	3
102	4.83	207	1	16.39	183	3
103	4.37	229	1	0.00	201	0
104	0.00	226	0	4.88	205	1
94-104年 死亡人口	19			18		
粗死亡率	11.21			12.38		
105-115年 推估數死亡 人口	34			33		
殯葬用地需求檢討(殯葬用地需求=人數*32m ²)*						
105-115年 殯葬用地需 求面積(m²)	1088			1056		

註：參考〈我國殯葬設施分布及供需調查研究〉所建議之殯葬用地需求推估，以每人需32m²為估算基礎。
(資料來源：新竹縣尖石鄉戶政事務所，本計畫推估。)

五、有關「殯葬使用」之配套機制是否妥適

擬辦：

若維持原住民族傳統之殯葬方式，考量部落對於擬擴大之殯葬設施需求有限，建議以原址擴充方式辦理，相關程序及分工建議如下：

(一) 原住民族主管機關

請原住民族主管機關確認至計畫目標年（115年）需擴大之公墓面積，並由原住民族委員會協助處理溝通協調相關事項。

(二) 新竹縣政府（民政處）

1. 依據「殯葬管理條例」第6條，殯葬設施之擴充，由新竹縣政府（民政處）辦理，報請中央主管機關備查。
2. 請新竹縣政府（地政處）於本計畫公告實施後1年內，將擬擴大部分，據以檢討變更為「殯葬用地」。

簡報結束，謝謝