

鄉村地區整體規劃 示範案例實作與推動策略 委託專業服務案

鄉村地區整體規劃專案推動小組第4次會議 美濃示範案例

基本概況
空間特性分析
課題盤點及因應對策

規劃單位：台灣城鄉發展學會
城鄉潮間帶有限公司

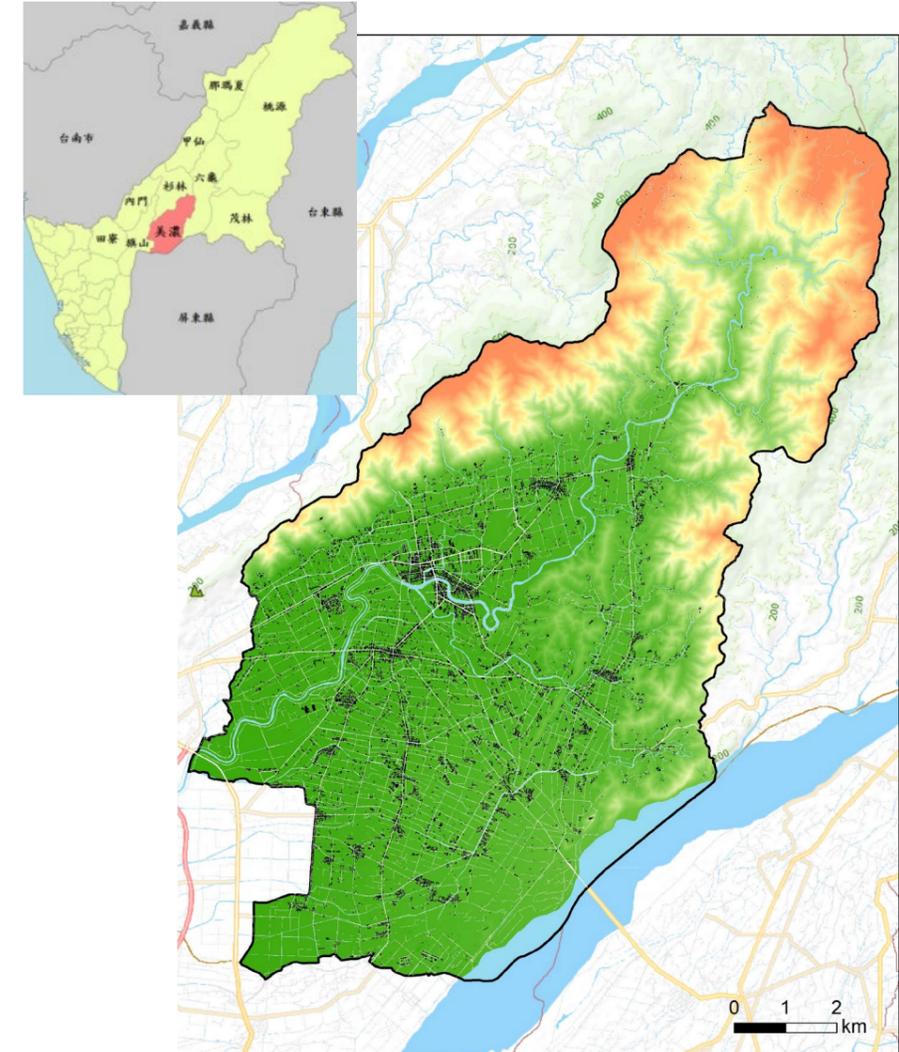
109.08.31



美濃區示範案例基本概況(1/2)



- 美濃區位於高雄市的內山地區，在中央山脈丘陵與屏東平原交會處
- 南北長15公里、東西寬9公里，面積120.0316km²
- 108年4月人口39,014人，整體人口衰退，逐年減少約1%
- 都市計畫區人口約10,060人，大部份人口住在非都地區



傳統聚落發展階段

清代客家
移民拓墾

日本殖民
招募北客
移民拓墾
南隆農場

戰後滇緬
移民聚落

民57年實施美濃都市計畫
民65年實施土管規定

土地使用
計畫管制
實施階段

全球化
社會變遷
階段

有多元土地利用需求出現

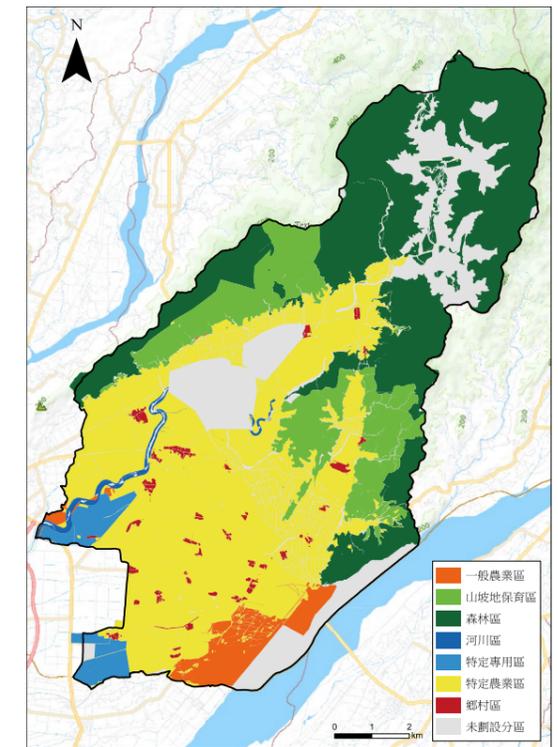
美濃區示範案例基本概況(2/2)



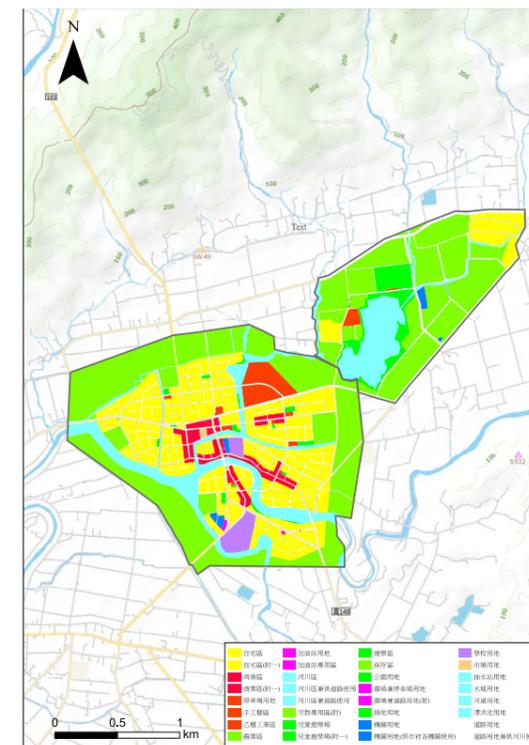
- 美濃區行政區劃分成十九個里
- 美濃都市計畫分別為美濃都市計畫及美濃中正湖風景特定區計畫，面積共約496.24公頃；
- 美濃非都地區之土地使用分區，以特定農業區面積最顯著，約為4,361.66公頃
- 非都地區土地編定，除位在鄉村區的乙建外，還約有175.84公頃的甲建，分散在特定農業區及一般農業區



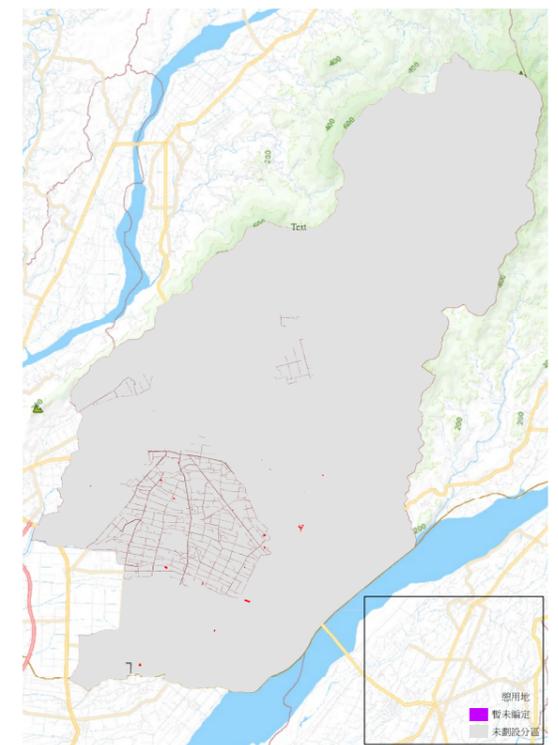
村里分布圖



非都土地使用分區



都市計畫區



非都土地使用編定

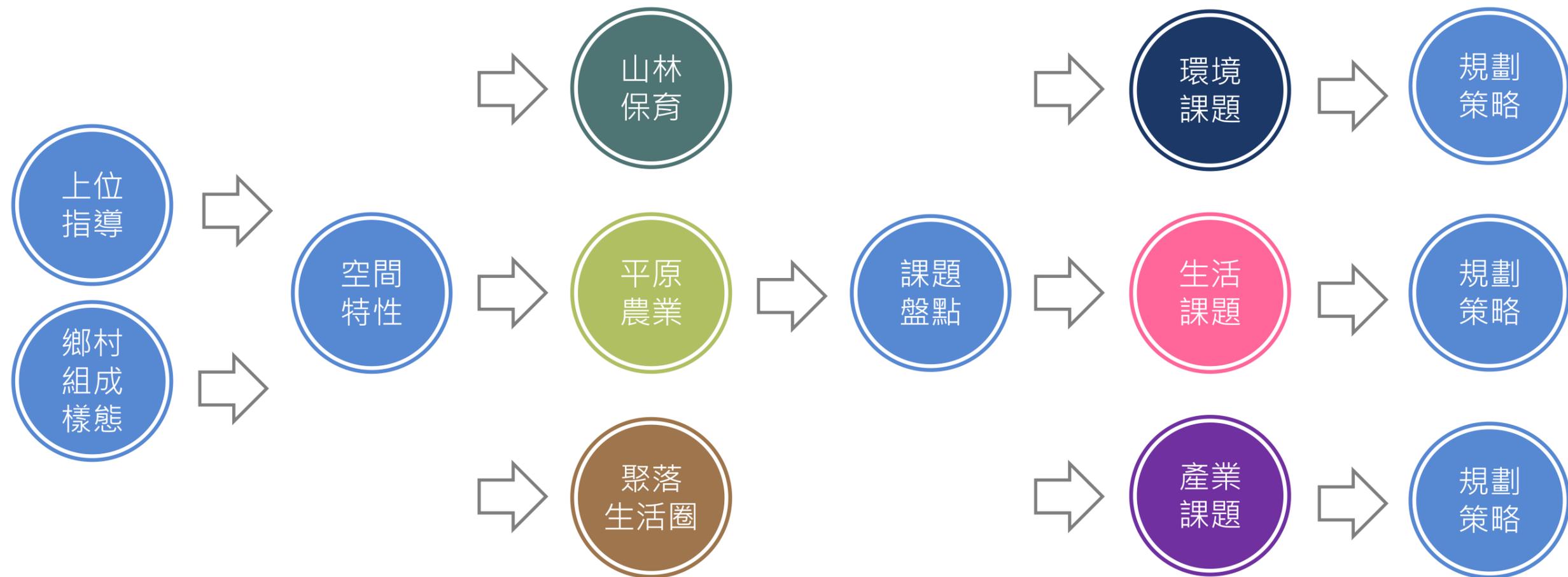


確認美濃區之空間屬性及定位

- 就地理區位、歷史脈絡、人口結構及土地利用情形，以及上位計畫定位的空間功能及任務，釐清美濃區三空間屬性及定位

以議題導向的規劃模式為原則

- 規劃重點在於盤點示範案例的鄉村發展議題，並依課題分析需求，進行資料蒐集與調查，經由規劃諮詢小組深入研討，釐清各項課題的核心，安排民眾參與工作坊整合意見、了解實際情況，研擬相應的規劃策略



上位計畫定位



高雄市國土計畫

空間結構

- 中央山脈及內門丘陵延續，與旗山區同屬山陵交會農業地景
- 發展願景：以旗山為核心之快意慢活里山策略地區**

- 以維護農地生產條件、維持里山發展所必要之環境資源及維持良好居住環境並重，
- 以鄉村地區整體規劃角度考量居住、公共設施及觀光支援用地需求總量，以避免開發活動失序蔓延。

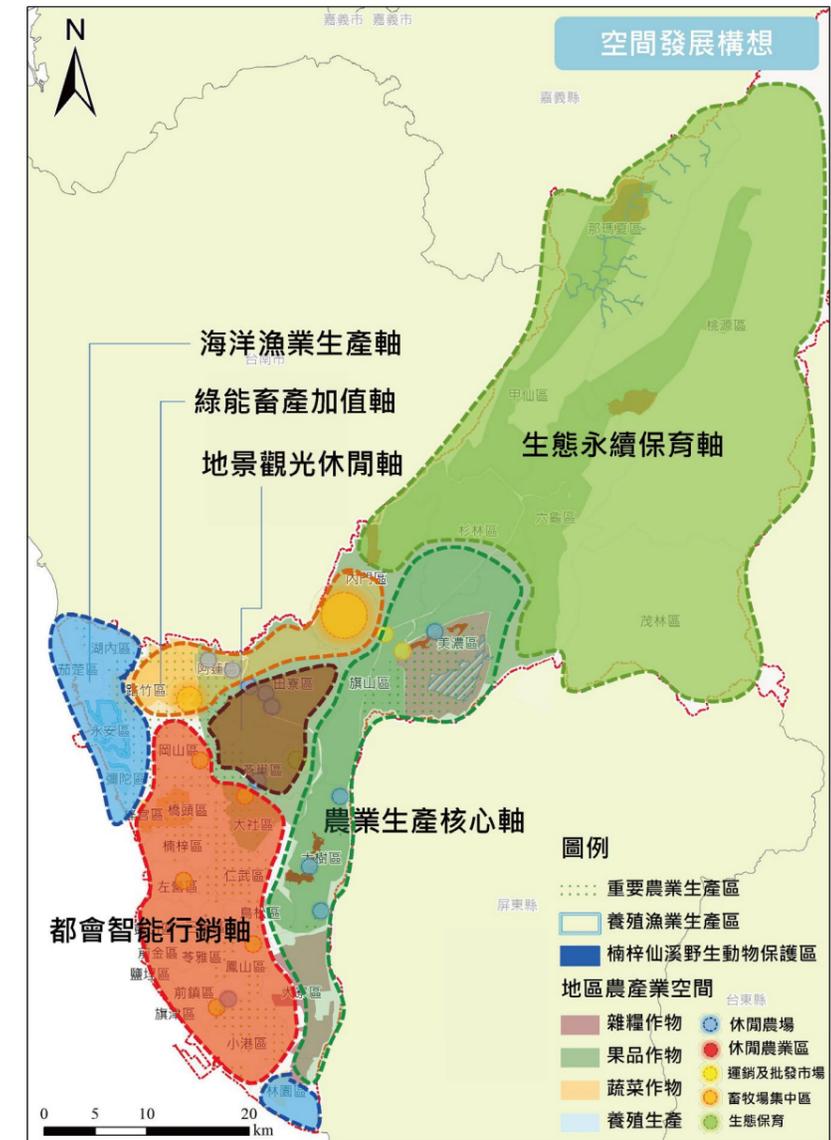


高雄市農業部門空間計畫

空間定位

- 於東部平原丘陵的「**農業生產核心帶**」
- 空間發展策略**

- 屬於高雄重要農業生產地區，當地應加強農業生產功能，並活化農村產業設施規劃需求
- 優先作為設置產地物流專區的考量區位



美濃區鄉村組成樣態



土地使用組成樣態

(依106年國土利用調查成果)

- 美濃區土地使用組成是以**農業**為主
- 土地做**住宅**使用比例也高於高雄市整體比例

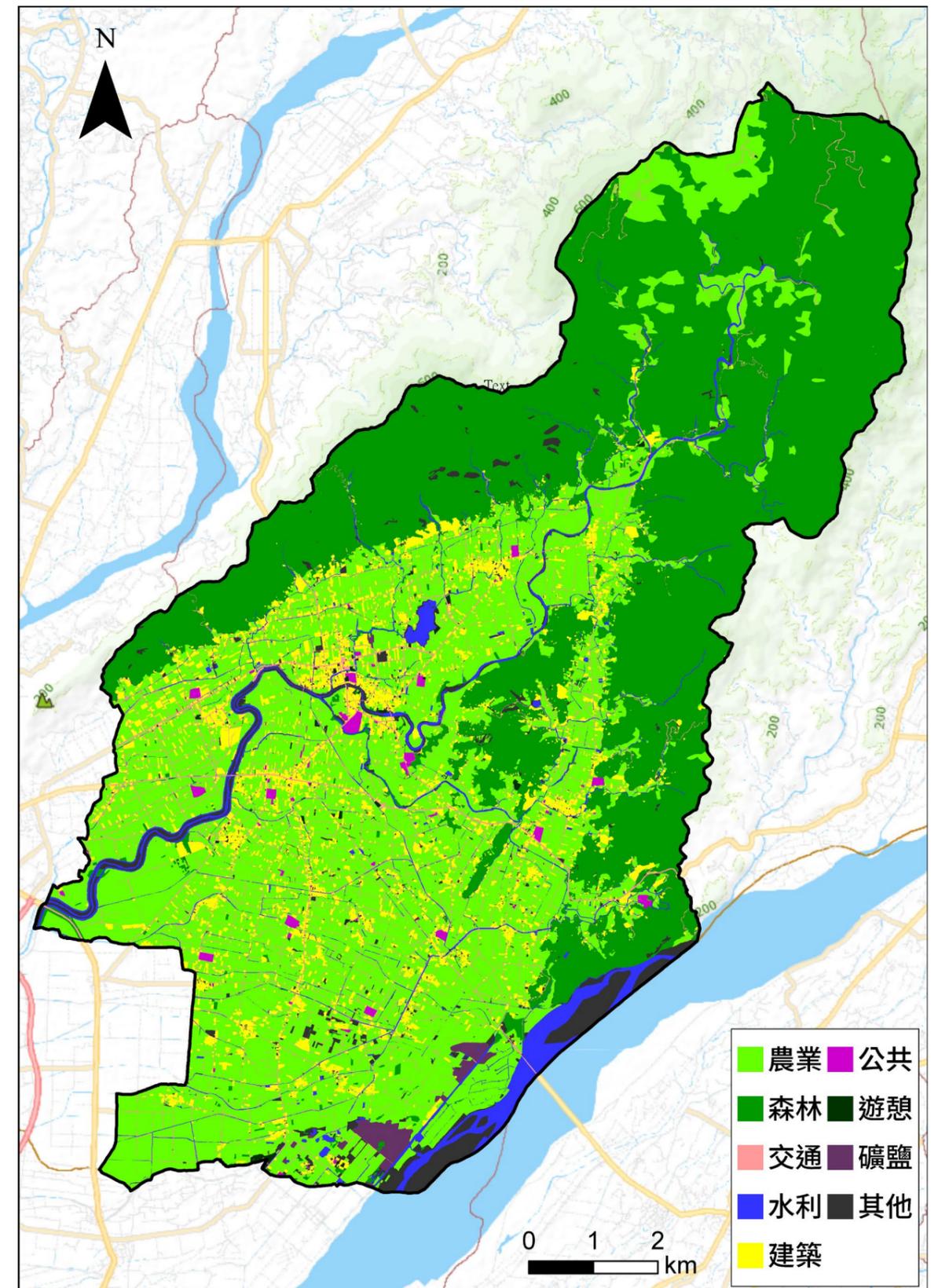
範圍	農業使用	商業使用	住宅使用	工業使用
美濃區	41.51%	0.32%	5.00%	0.36%
高雄市	15.65%	0.40%	2.44%	2.14%

產業人口組成狀態

(依104年農林漁牧普查、105年工商及服務業普查)

- 產業人口組成比重是以**農林漁牧業**為主，明顯高於高雄市整體比例；
- 製造業及服務業人口比例遠低於高雄市

範圍	美濃區	高雄市
農林漁牧業戶數比例	48%	8%
製造業勞動人口比例	2%	14%
服務業勞動人口比例	5%	21%

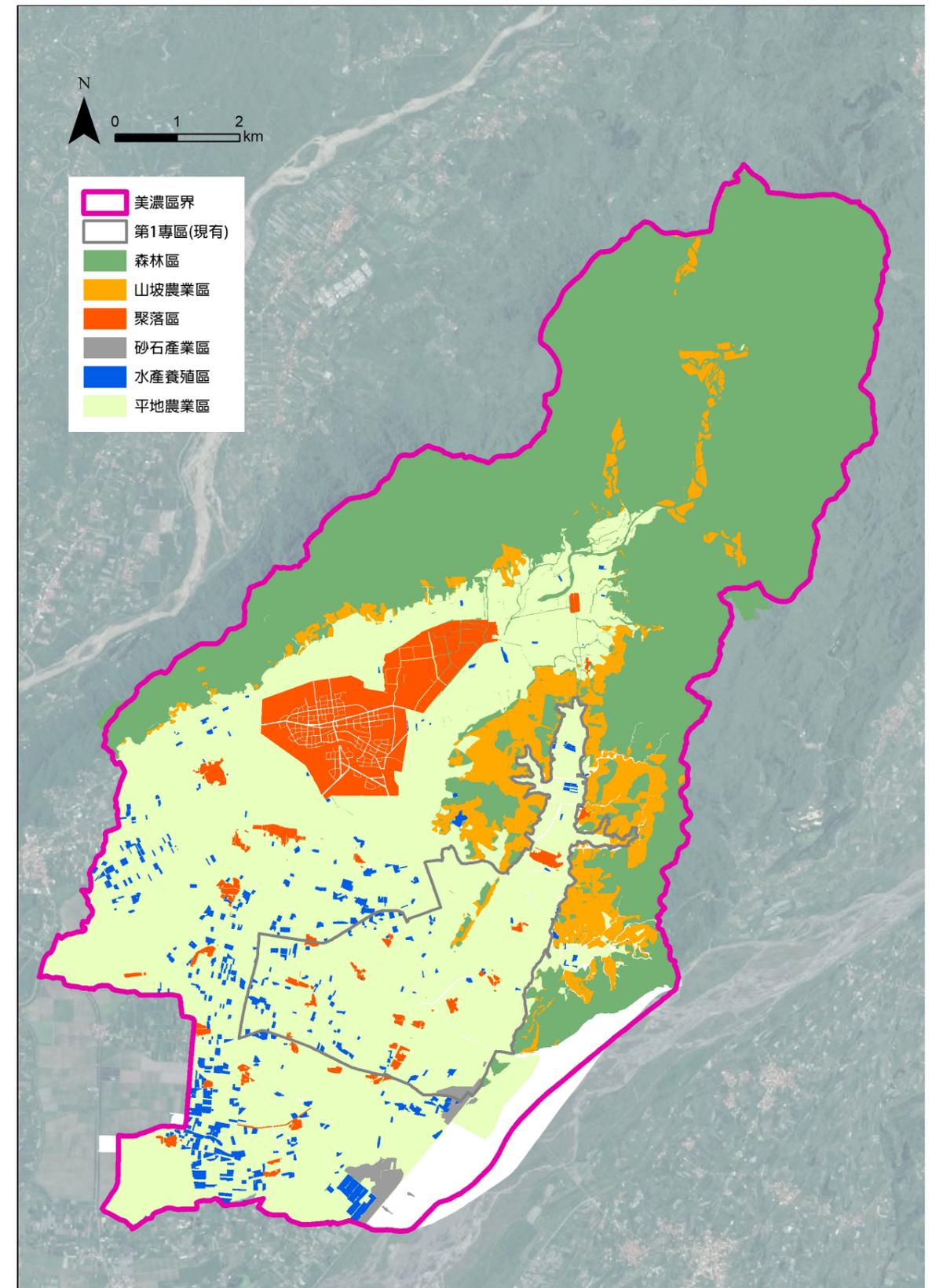




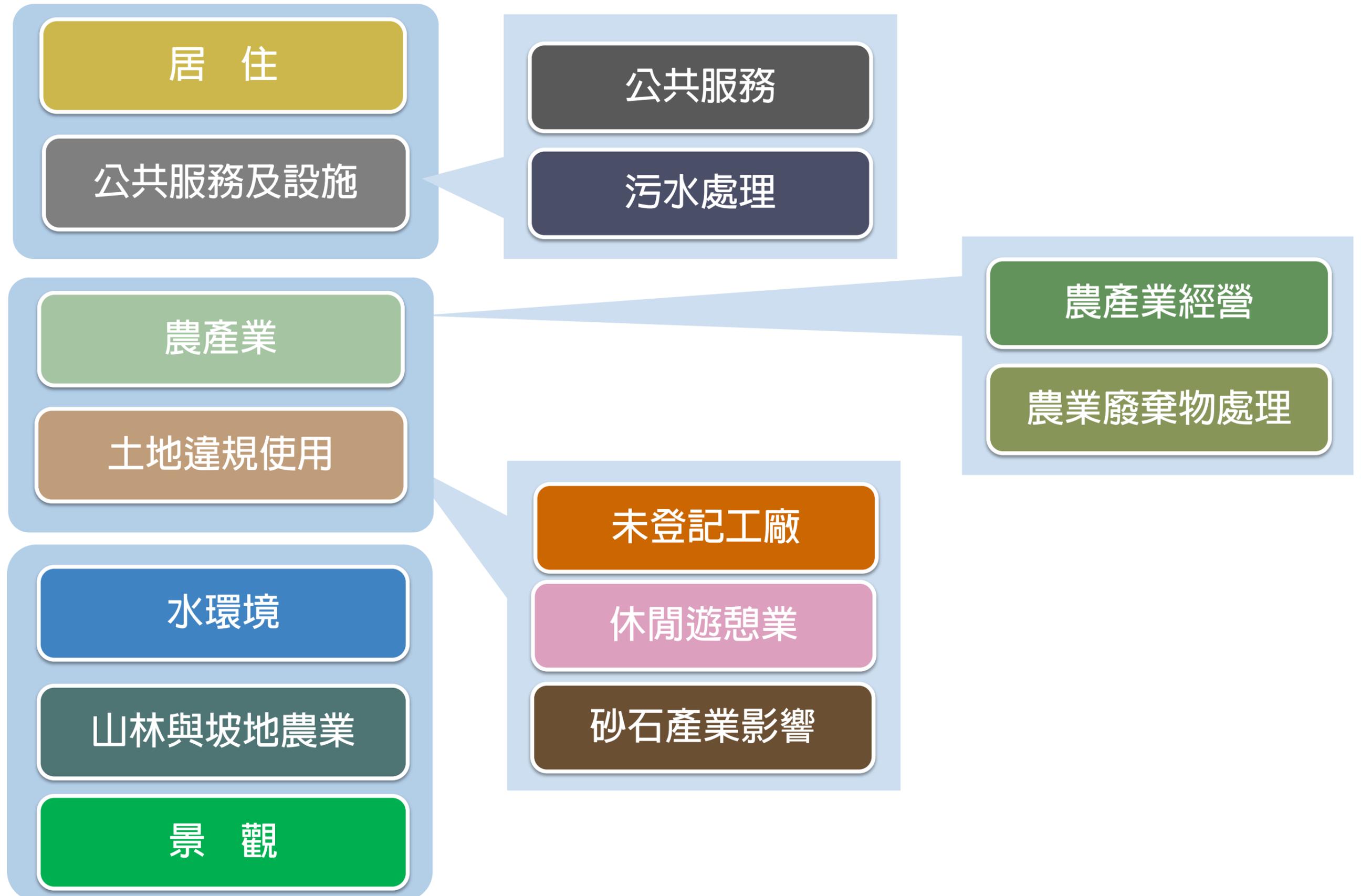
美濃空間特性

- 從地理、使用相容性及變動性分析，概略區分生產(農業、養殖、砂石)、生活(居住、服務業)、生態(森林、山坡地保育、河川等)為主軸之空間特性，以進一步釐清其空間定位及功能
- 美濃平原地區：為主要居住及產業(農業)發展地區
 - (1) 農業發展：平原地區全區皆適合農作，地下水豐沛地帶有水產養殖與野蓮經營，近年因產業模式調整及農舍興建，出現較顯著的農業地景變遷情形
 - (2) 聚落生活圈：以都市計畫區、鄉村區為主，也包含甲建群聚之小聚落群及獨立農舍
 - (3) 砂石事業區位：與耕作行為衝突影響較大，造成週邊農地不適合耕作，需檢討是否單獨劃設為砂石採集專區。
- 山林及坡地農業地區：

山林地區之環境保育課題長期受到關注，特別以雙溪地區黃蝶翠谷為主軸，曾爭取劃設美濃國家自然公園多年。且因山林地區因水源不足與獼猴活動，近年美濃山坡地農業逐漸式微，需重新檢視林地地區之空間治理機制。



美濃示範案例課題盤點面向

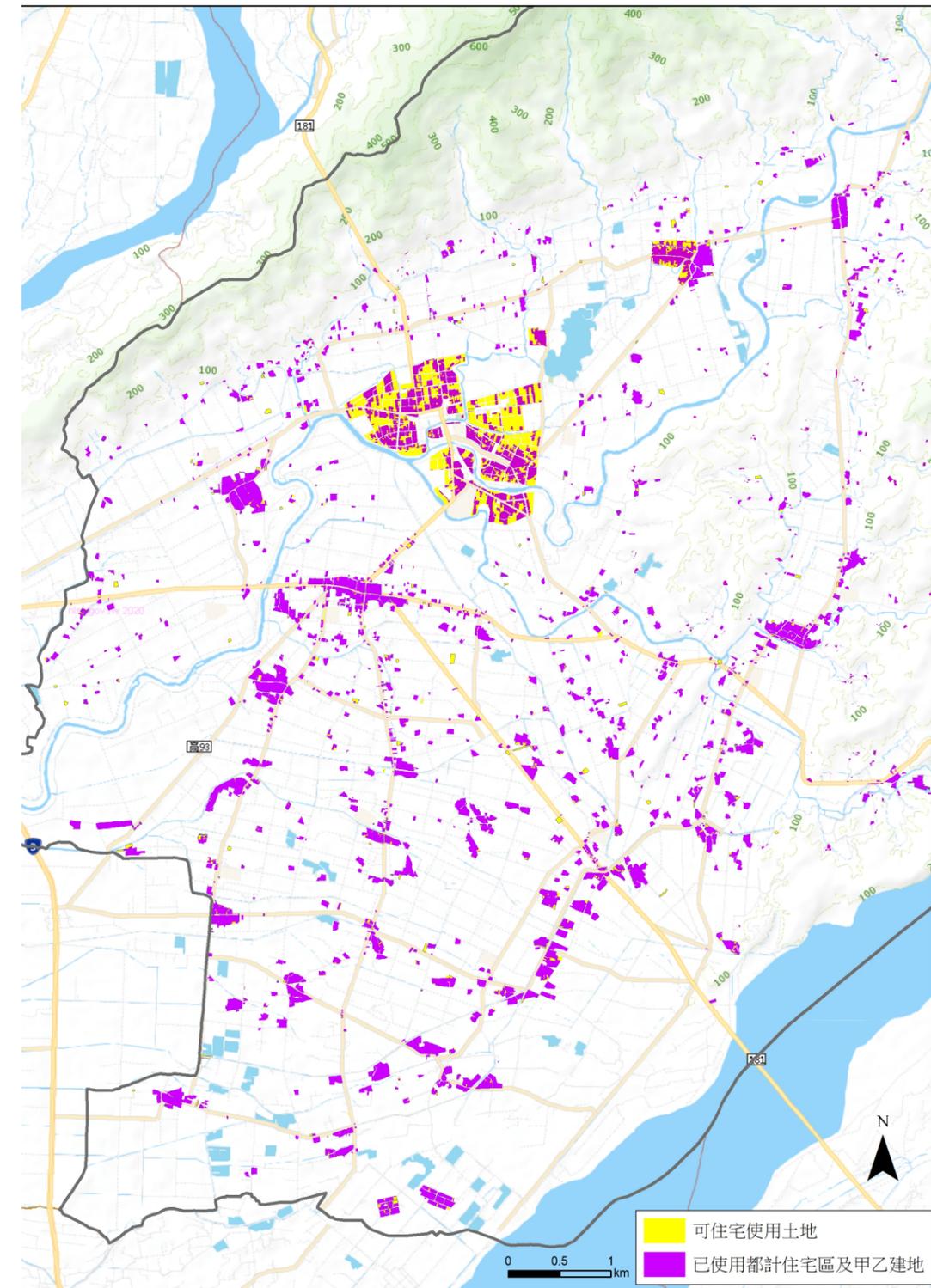




美濃區居住空間實際供給情況：

- 美濃區非都地區之甲、乙建地開闢率已超過九成，目前幾無合適的空閒土地來新建住宅
- 都市住宅區開闢率低，但因為部份土地仍有淹水情形，且住宅區與農業經營區距離較遠、土地腹地空間小，不符合實際務農者需求(住宅還需包含產業經營的空間)，因此無法提供當地農民作居住使用

範圍	可供住宅土地	已開闢住宅使用	開闢率 (%)	未使用土地
都計住宅區	122.73	63.35	51.61	59.38
非都甲建	175.74	164.21	93.44	11.53
非都乙建	115.90	112.10	96.72	3.80
合計	414.37	339.66	81.97	74.71





針對有實際務農者的居住需求無法滿足

- 務農者居住選擇以非都建地為優先考量
 - 依農業經營樣態的不同，務農者可能選擇非都建地或都市計畫區居住，若考量農業產業空間需求，主要還是以非都建地為優先；
- 現行美濃區可供居住的非都土地有不足情形

原因

- 都計區住宅、農舍居住成本偏高
- 部份都計區住宅淹水，不宜居住
- 無非都地區無可供居住的甲乙建地
- 土地產權共同持有，難以使用
- 傳統伙房屋況未維持，不易居住

規劃策略方向

- 檢討目前居住空間使用情形，增進居住空間利用效率
 - 改善都市計畫區、非都建地作居住的發展利用，如租屋平台、包租代管等協助供需媒合的機制
 - 涉及機關：都發局、區公所
 - 傳統夥房的整建及空間再利用方案，在文化保存的前提下，釋出傳統夥房的可居住空間
 - 涉及機關：客委會、文化局、都發局

- 增加鄉村地區可居住之空間
→ 需以核實居住需求為前提

居住課題及因應策略 (3/8)



原評估居住規劃策略	策略評估
①以公、私有地交換方式	<ul style="list-style-type: none">● 雖可減少土地取得成本，避免土地炒作，但缺乏相關法規配套實際上可行性低。➔ 可透過「農村社會住宅」的方式替代
②依居住需求進行農4範圍擴大	<ul style="list-style-type: none">● 直接劃設農4擴大區位，仍然有土地炒作風險● 農村社會住宅的模式辦理，以滿足特定居住需求，避免農4擴大的土地進入市場➔ 大的土地進入市場
③甲建周圍土地申請居住使用許可	<ul style="list-style-type: none">● 家庭農場二代經營者，因居住於父母房舍而有增建需求● 會產生農變建的情形，不符國土計畫原則➔ 經工作坊所了解實際居住需求，家庭農場二代經營者，不一定需要居住在父母房舍，居住在與田區距離2公里範圍內即可➔ 這類居住需求可透過「農村社會住宅」滿足
④ 規劃農村社會住宅	<ul style="list-style-type: none">● 可直接利用現用公有房舍、土地● 可限制承租條件及入住優先順序權利，能實際滿足務農者的居住需求



以社會住宅作為鄉村地區整體規劃之居住空間核實規劃的主要策略 在構想上可分為三階段

一、需求核實

- 限制特定身份可進行居住需求登記，做為居住需求的核實機制

二、劃設農4擴大區位

- 以核實居住需求登記情形為規模，限定農村社區住宅為使用許可→作為農四擴大要件

三、社會住宅計畫

- 地方政府擬定社會住宅地方自治條例：作為辦理農村社會住宅的依據；訂定地方社會住宅承租條件、入住優先順序權利的規定
- 符合農四擴大要件，依公有地及私有地有不同的開發手段：
 - ▶ 公有地依興辦事業計畫開發；
 - ▶ 私有地以農村社區土地重劃作為開發工具。

鄉村地區整體規劃

實質計畫



社會住宅承租條件及優先順序規定

- 住宅法中第25條授權地方政府可在自治法規中訂定各別社會住宅申請資格、程序等規定；因此，農村社會住宅的承租條件、入住優先順序權利，可從地方自治條例中規定。
- 住宅法規定民間可自辦社會住宅，當地之土地所有權人，可提出農村版民間參與社會住宅興辦事業計畫，並與公部門與自辦單位簽訂行政契約。因此，自辦的社會住宅興建計畫可各別依地方需求，量身訂做特別規定；
 - 居住空間規模：需依實際居住登記情形來決定社會住宅之土地使用規模；
 - 地方特殊居住空間需求：可自行訂定社會住宅興辦事業計畫之內容，納入農務使用用途的空間需求情形或其它社會需求
 - 承租者優先順序：可自行訂定社會住宅的承租者優先順序排序積分
- 民間社會住宅後續也可委託給區公所或其它公部門經營管理



社會住宅承租條件及優先順序規定 (續)

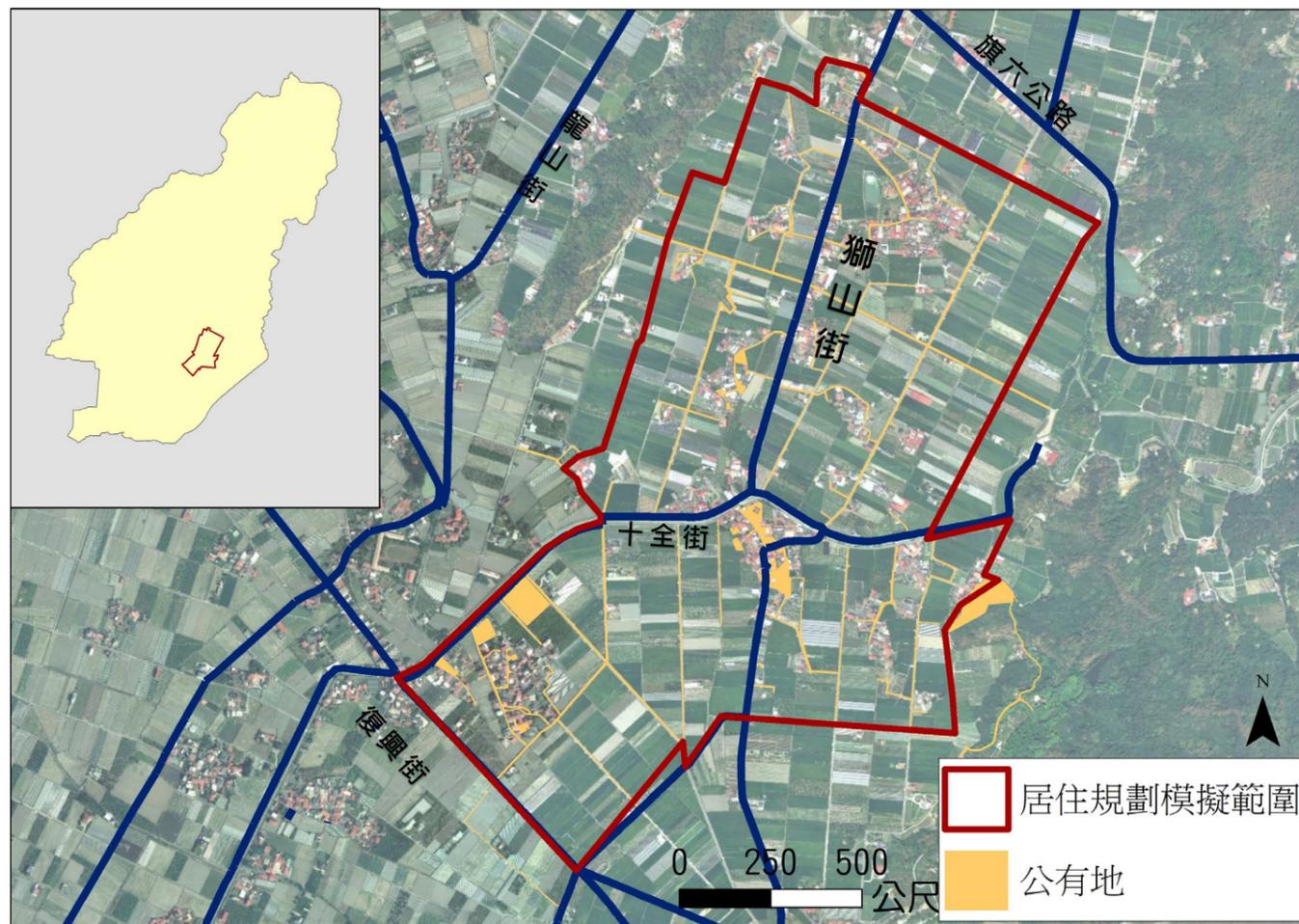
- 社會住宅各別訂定社會住宅承租優先順序的積分換算規定，作為當地之社會發展及空間發展計畫的政策引導工具
- 提升青年回流、農業永續經營等政策需求的積分條件設定
 1. 是否在當地務農超過一定年限(例如五年以上，越久積分越高)
 2. 是否為返鄉二代
 3. 年齡(青年返鄉有較高積分)
 4. 子女人數(越多可得較高積分)
 5. 有父母扶養需求
- 使傳統伙房持有者，可能因居住空間不足，而有能違規超過建蔽率擴建房舍時，有其替代選擇
 6. 有分到家產，具有共同持分土地所有權
- 使具有農地者，作為農舍興建外的替代選擇
 7. 當地持有農地



美濃區居住需求規劃模擬

1. 模擬規劃區位：

- 獅山大崎下、河邊寮、上河壩、十穴聚落帶
- 農業發展最盛地區/返鄉青農聚集地區
- 現地具公有土地
- 獅山地區居民參與工作坊討論居住需求(8月3日)



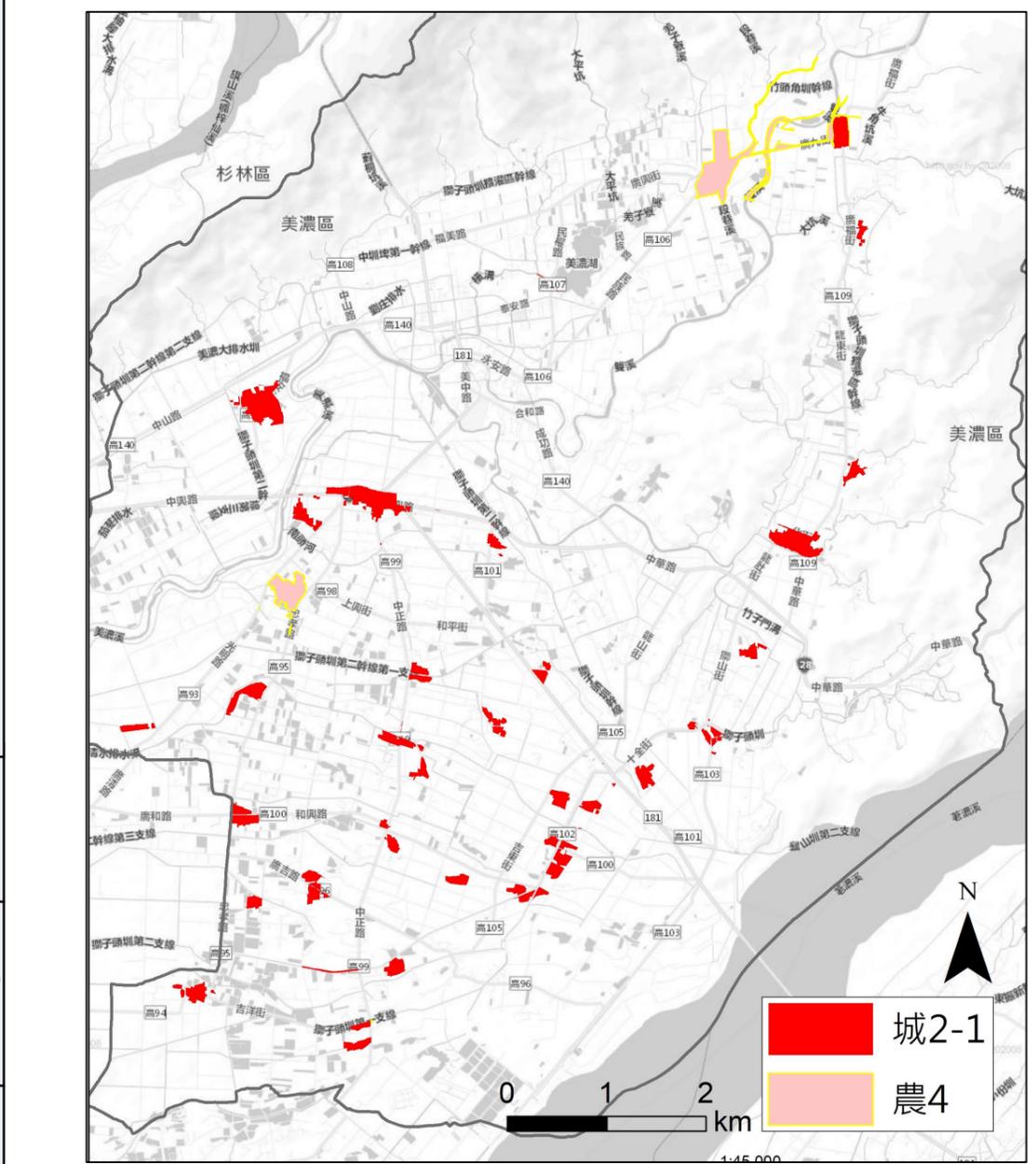
2. 需求模擬結果

- 返鄉二代務農、就業，或是外地年輕人移居者，有些會住原本的伙房，經濟狀況不好的會就租房子為主，只有極少部份能興建農舍，成為獅山居住需求者的主要群體
- 每戶所需的土地面積：154.34至220.46m²
 - 每戶住宅土地面積：133.72 m²/240%=55.17m²
 - 每戶農務土地面積：99.17至165.29m²
- 工作坊居民經驗評估，獅山的居住需求者，約佔遷入人口的1/6；104年至109年6月獅山里的遷人口為有413人，若以1戶2.5人計算，獅山居住需求者每年可能有25.4戶，每年約需增加0.39至0.56公頃的居住土地。
- 從住家到經營農田的車程距離在2公里以內即可(距離5公里也可接受)→需求者對於居住區位的需求條件較少



因應對策

空間規劃原則	以農四周邊地區為社會住宅使用之區位	
土地使用管制	<p>1. 公有地開發社會住宅： 公部門以公有地辦理社會住宅興辦計畫，辦理使用申請許可。</p> <p>2. 私有地辦理民間自營社會住宅： 需符合農4周邊區位土地，並有核實居住需求為前提要件，農村社區土地重劃為工具，民間可自辦社會住宅，並於下次國土計畫通盤檢討，將其土地調整為農4。</p>	
機關應辦事項	都發局	擬定社會住宅自治條例
	社宅主辦單位	依居住核實需求，興辦社會住宅計畫
	地政局	另訂土地使用管制規則

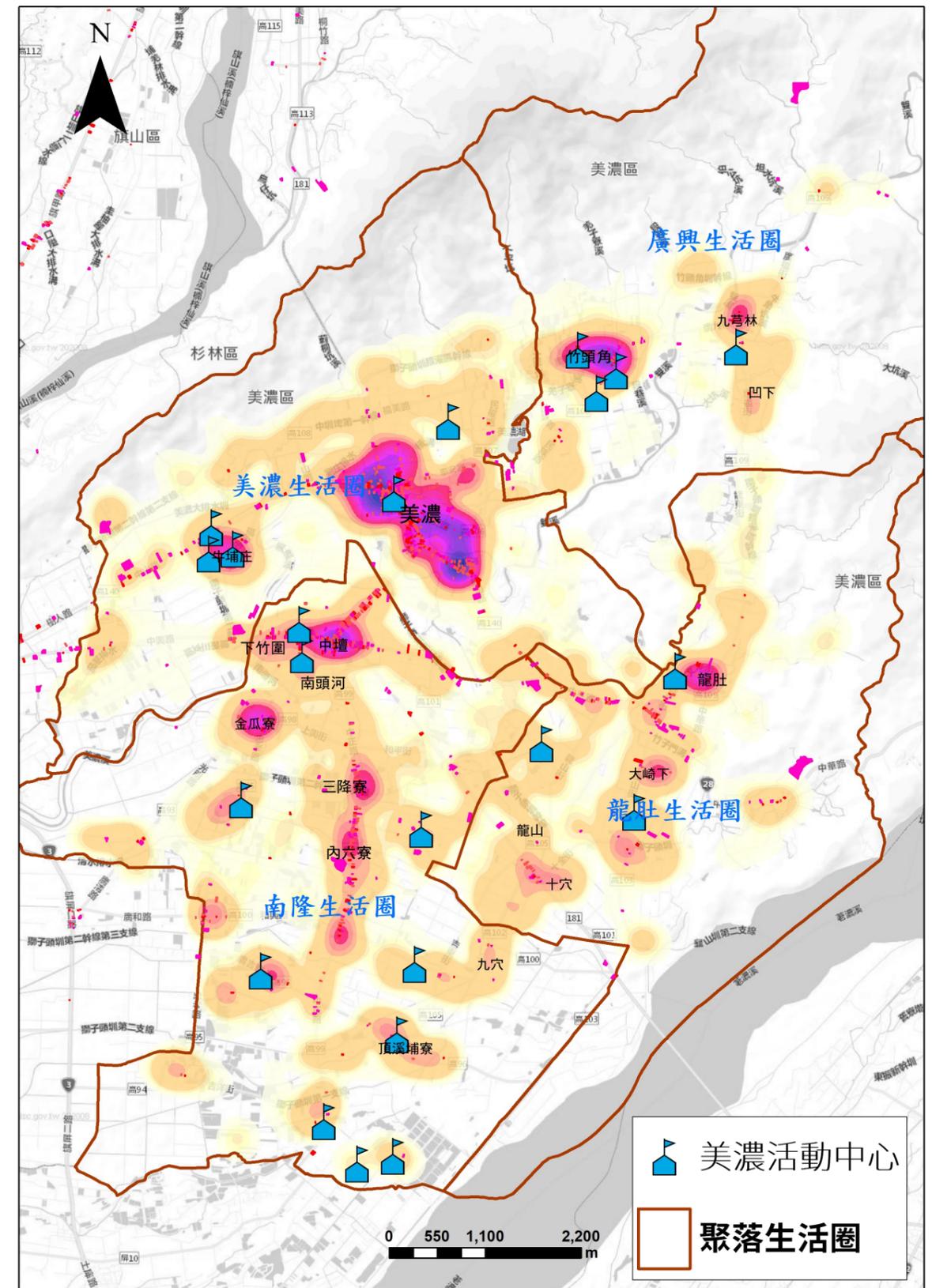


美濃區國土功能分區及分類示意圖



課題盤點及規劃策略

- 釐清公共服務課題，目前未有公共設施新增需求
 - 釐清可整合之空間及設施狀況，以增加使用機會並與地方接軌
 - 未來鄉村地區公共服務設施，朝既有公共設施(社區活動中心、菸葉輔導站)多元整合利用的方向推動
 - 19處社區活動中心
 - 3處菸葉輔導站
- 社區活動中心皆無建築使照；部份建築位在農牧用地上
- 部分需求可搭配軟體配套策略提升生活品質，如交通、採買等



公共服務課題與因應對策 (2/2)



因應對策		
空間規劃	優先處理其中7處社區活動中心建築使用執照補申請，並辦理可辦理使用申請許可	
土地使用管制	屬於公有及公用的社區活動中心，可補辦理使用申請許可。	
機關應辦事項	市政府都發局 美濃區公所	辦理補申請活動中心建築使用執照，若有不符土管情形，需辦理使用申請許可
	地政局	另訂土地使用管制規則，屬於公有及公用的社區活動中心，可補辦理土地使用申請許可



清水社區活動中心



獅山社區活動中心



吉東社區活動中心



中圳社區活動中心



廣德社區活動中心



南興社區活動中心

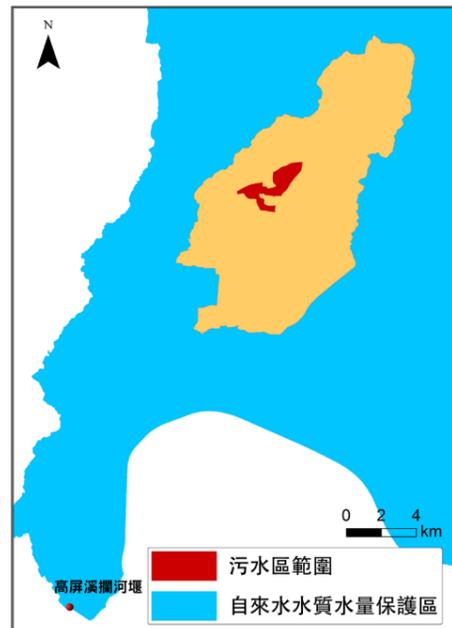


清水社區活動中心

四處活動中心使用農牧用地
屬於違規使用

三處活動中心在乙甲建或特目

污水設施課題與因應對策 (1/2)



課題盤點

- 美濃區全區屬於水庫集水區及自來水水質水量保護區範圍
- 僅美濃都市計畫區及美濃中正湖風景特定區屬於旗美污水區計畫範圍，仍有超過7成的人口居住在非污水區計畫範圍內

規劃策略

排序下列條件污水處理設施設置先後順序

檢驗各聚落主要排水溝的污染程度

聚落依水質污染情形，排序規劃污水處理措施先後順序

計算污水處理規模及成本效益比

聚落依依以污水處理規模及成本效益比，排序規劃污水處理措施先後順序

依區位進行污水處理措施的規劃評估

公共下水道系統周邊鄉村地區聚落

評估是否納入污水區計畫

非公共下水道系統周邊鄉村地區聚落

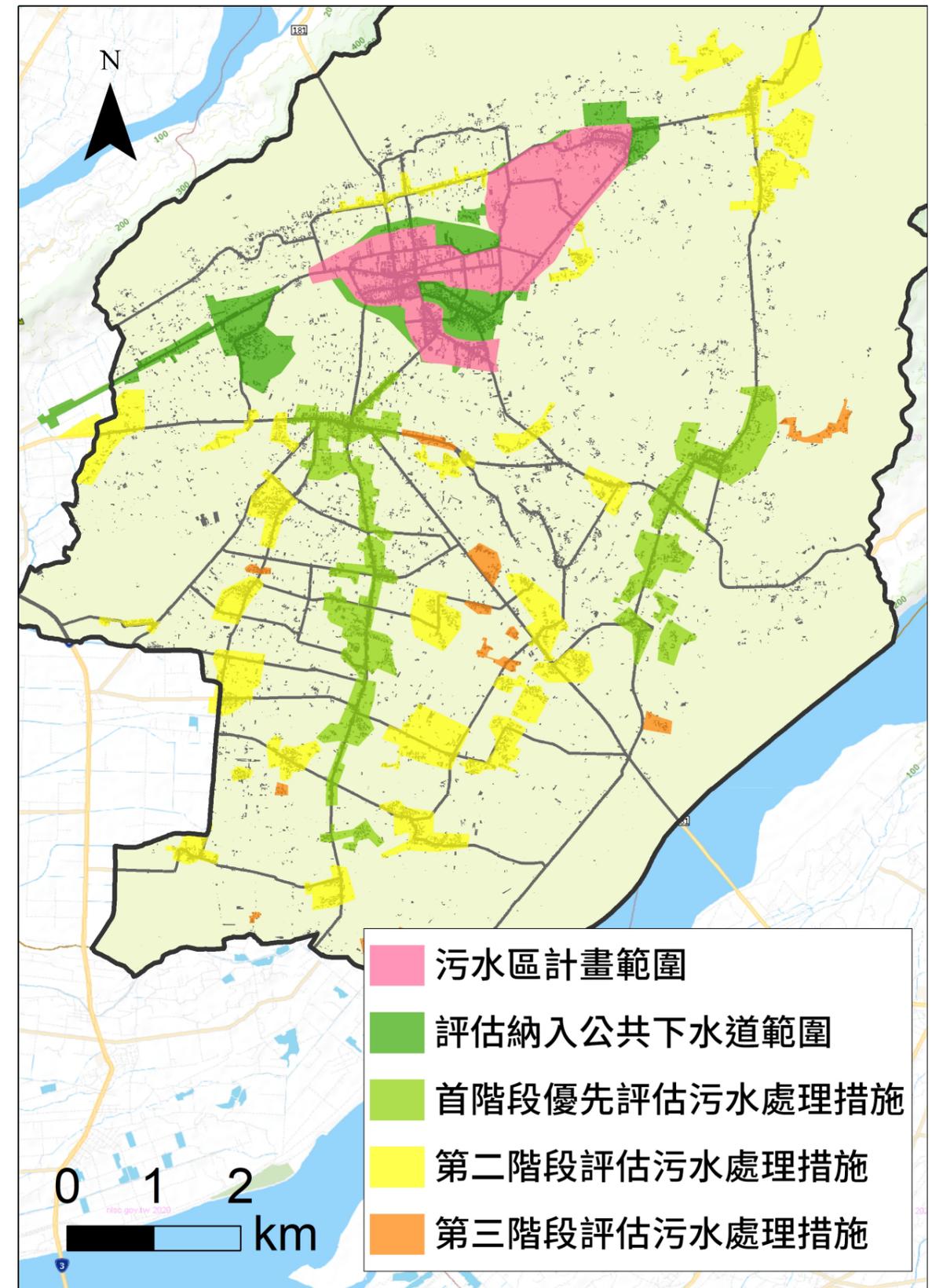
依其聚落規模、水污染情形、的成本效益比、地方經營維護能力，提出適合當地的污水處理設施

污水設施課題與因應對策 (2/2)



因應對策

空間規劃	相關主管機關優先以本案指認出美濃區內各聚落，分階段評估污水處理措施及規劃優先順序	
土地使用管制	依國土計畫土地使用管制規則辦理	
機關應辦事項	市政府水利局	
	農委會水保局 營建署水工處 環保署	評估美濃區各聚落適合的污水處理設施，依其聚落規模、水污染情形、各種污水處理設施的成本效益比、地方經營維護能力，擬定評估機制，提出適合當地的污水處理措施，並依評估成果理污水處理設施事業計畫。





課題及規劃策略

- **農委會108年度農產業空間規劃示範作業**
 - 分析**主力作物**主要分佈及發展趨勢
 - **農產業群聚潛力地區**範圍初步框定
- **農委會109年度農產業空間規劃示範作業**
 - 各主力作物相關製儲銷設施需求或相關部門計畫投入需求
 - 農產生產群聚潛力區域，後續有無**製儲銷設施**或相關部門計畫投入需求
- 依據農業部門提出構想，整合相關需求並確認可能的區位

後續推動與協調工作

- **整合需求**：農委會109年示範作業計畫將於**10月**提出，整合納入整體空間發展構想內容

因策對策	
空間規劃	提農產業空間規劃劃分農業經營空間區位
土地使用管制原則	經主管機關認定之農產品製儲銷設施屬地方農業經營需求，可有限於特定地區放寬農業生產用地使用項目
機關應辦事項	農委會、農業局、農業課/延續農產業空間規劃作業； 農糧署/依規劃成果評估投入農水路設施計畫 農業局/依需求擬定農作產銷設施計畫；辦理農作產銷設施應經同意使用

農業廢棄物課題與因應對策

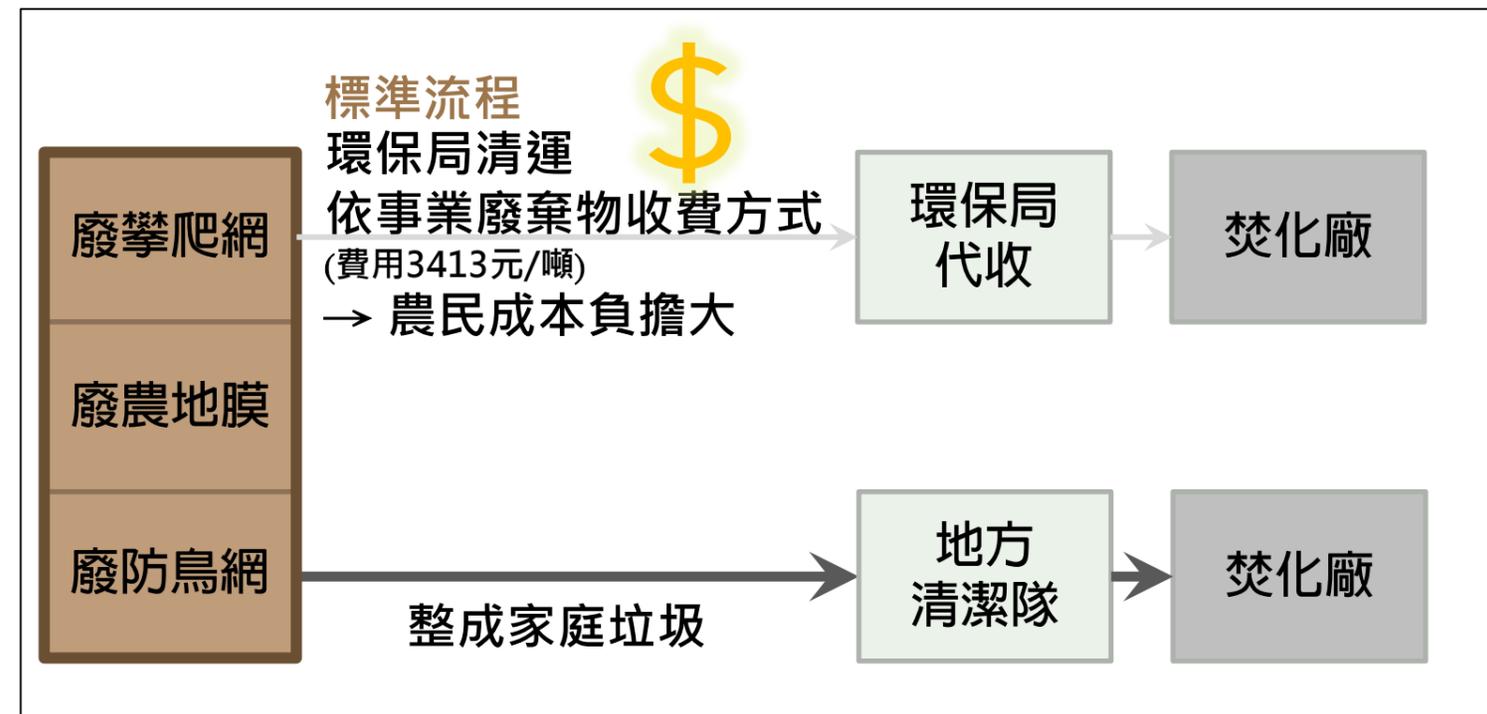


課題盤點

- 現行環保局清運代處理費用較高，農民轉以家庭垃圾作為清運管道

規劃策略

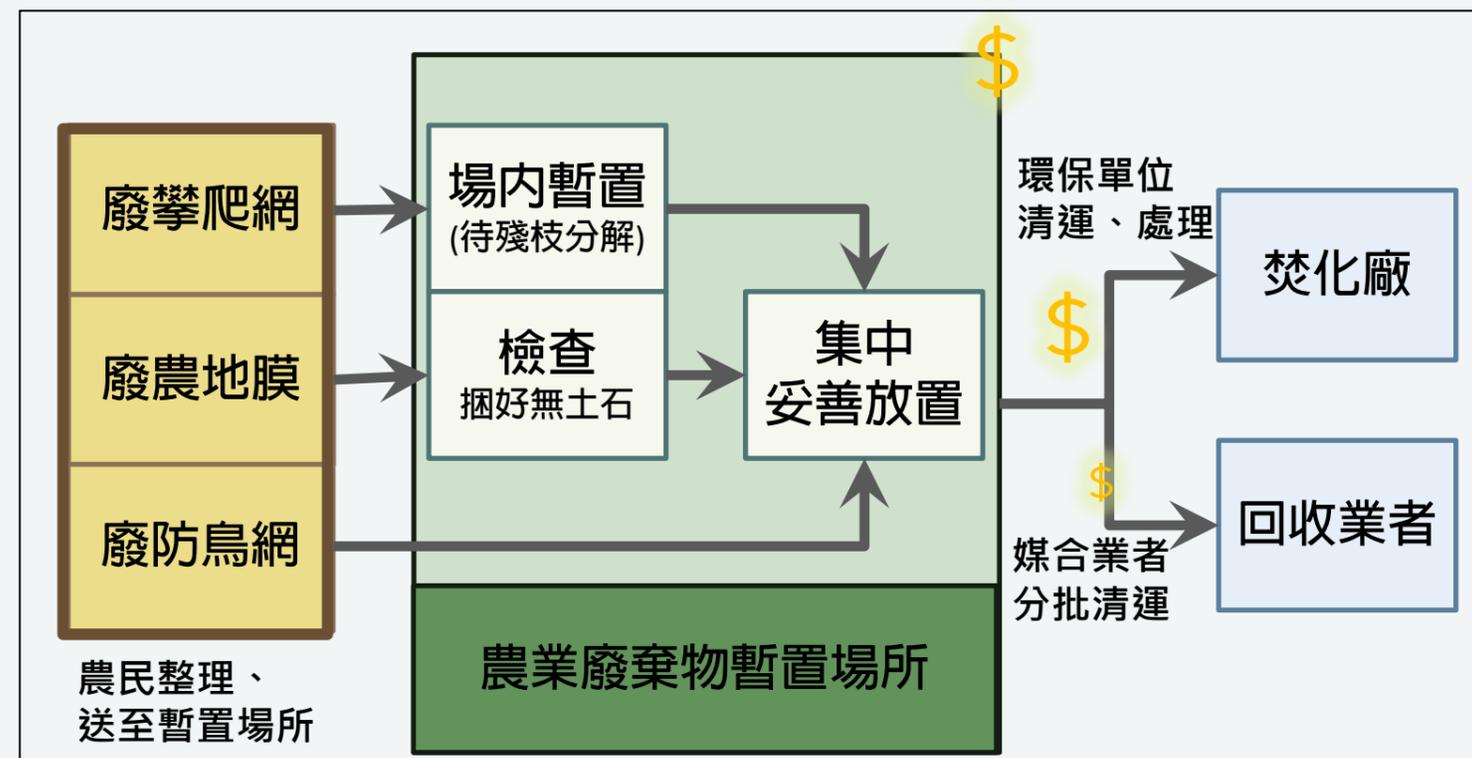
- 釐清課題及主管機關權責，研擬美濃農業廢棄物暫置場所方案(增加回收量、減少清運成本)。
- 政策協調會**：邀請議員、農業、環保等市政主管單位，召開農業廢棄物處理協調會，釐清權管及橫向溝通問題。



• 不符循環經濟政策目標，影響焚化廠效能

(農廢暫置場所) 因應對策

空間規劃	規劃農業廢棄物暫置場所，以農2土地為優先適用，並且需與聚落(農4)有一定距離。	
土地使用管制	放寬土管：使用項目細目之事業廢棄物清除貯存設施，屬於處理農業事業廢棄物者，並滿足前項區位條件，可由農業或環保主管機關，辦理使用申請許可。	
機關應辦事項	市政府農業或環保主管機關	擬定農業廢棄物暫置場所計畫，並辦理使用申請許可
	地政局	另訂土地使用管制規則





課題盤點

■ 農牧用地土地違規使用情形顯著

- 製造業使用約25.23公頃
- 服務業使用約22.68公頃
- 99年-109年間，土地違規裁罰案件共193筆

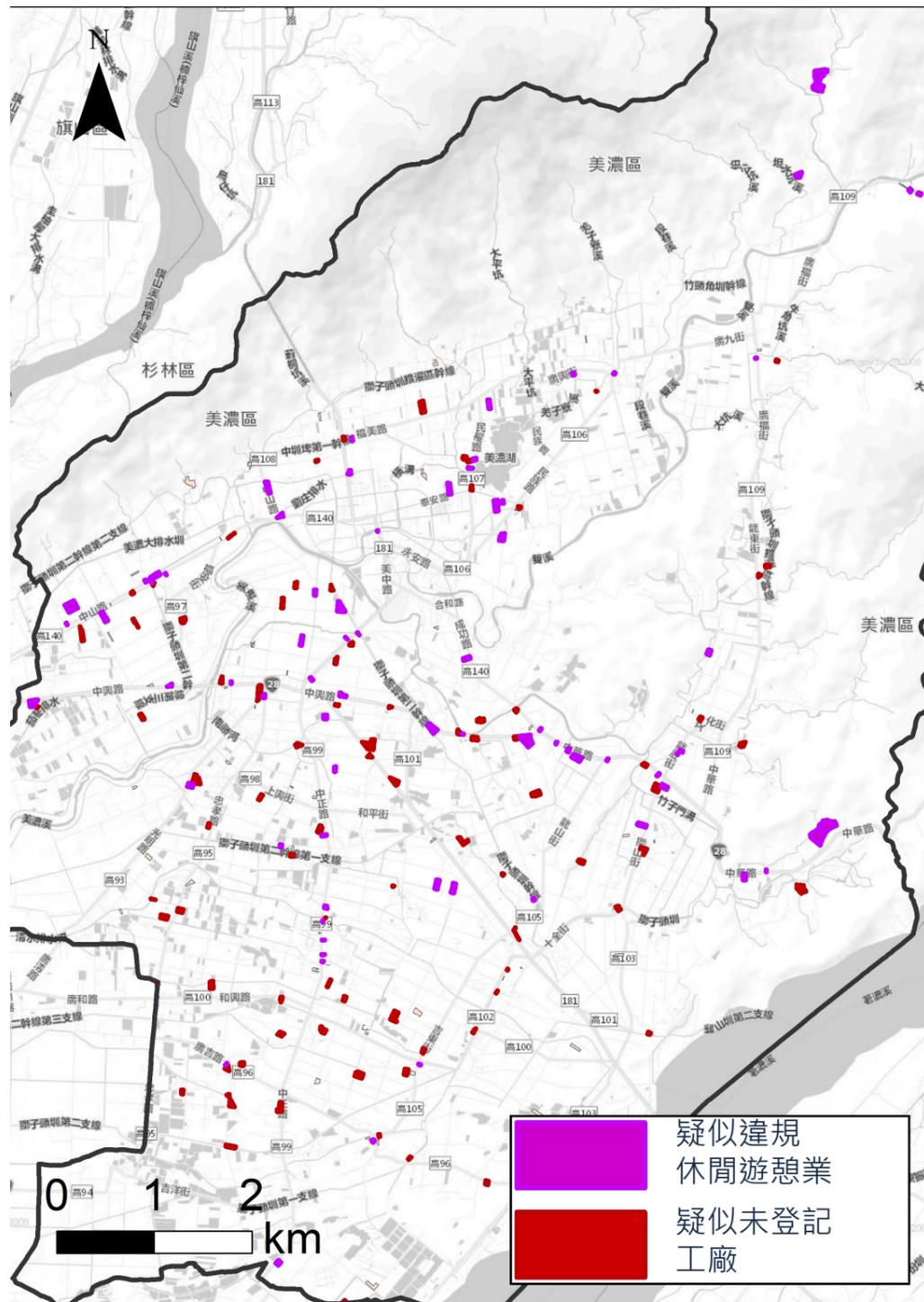
■ 未登記工廠情形

- 農地疑似工廠使用共151筆，其中查有工廠**54處**、鐵皮屋**26處**、廢棄物堆置設施**8處**
- 市府都發局：美濃未有查出未登記工廠

■ 休閒遊憩業使用

- 農地疑似服務使用共387筆，其中查有休閒遊憩業**16處**，其它如餐飲業**49處**、民宿業**12處**、文藝品業**9處**

■ 砂石產業使用：另題處理





規劃策略

主管機關已提 具體部門計畫

- 如未登記工廠輔導合法化
- 依其法定程序處理

主管機關有意願 提出部門計畫

- 如砂石產業影響空間課題
- 協助釐清空間區位，提出空間指導

未提部門計畫 未釐清權責

- 如休閒遊憩業土地違規使用
- 地方政府各局處協調對各項使用項目的主管權責

土地使用管制及機關應辦事項

- 有具體/有意願提 部門計畫：主管機關訂定法規，並另訂土地管規則
- 未釐清權責：確認該類別土地使用項目細目的主管機關有無有意願提部門計畫輔導，如無，應依現行土管規則辦理

砂石產業影響課題及因應對策 (1/2)



課題盤點

- 砂石產業活動影響鄰近農地，並有農地違規採取陸砂，導致無法作農業使用
- 居民工作坊討論重點(8月6日)
 - 位在美濃及里港交界的「滇緬四村」緊鄰砂石產業活動區位
 - 砂石車動線會常行駛穿越聚落
 - 聚落及農田砂石揚塵嚴重
 - 建議砂石設施置隔離綠帶，並設50-100公尺的聚落緩衝帶



荖濃溪旁砂石活動(來源：七河局)

規劃策略

■ 釐清砂石產業影響範圍

- 相關砂石設施區位(砂石碎解洗選場、堆置場、砂石車道路系統)
- 砂石產業影響的農地及聚落區位

■ 劃設隔離帶減少砂石產業影響

- 特定砂石產業設施需設置綠籬隔離帶

■ 針對受影響的聚落及農地，提出相關補償措施

- 鄰近聚落補償措施，解決負面環境外部性課題
- 遭盜採砂石或違規作砂石產業設施使用的農地，規劃積極的回復措施
- 對鄰近農地提供環境補貼，種植具隔離綠帶效果的農作物

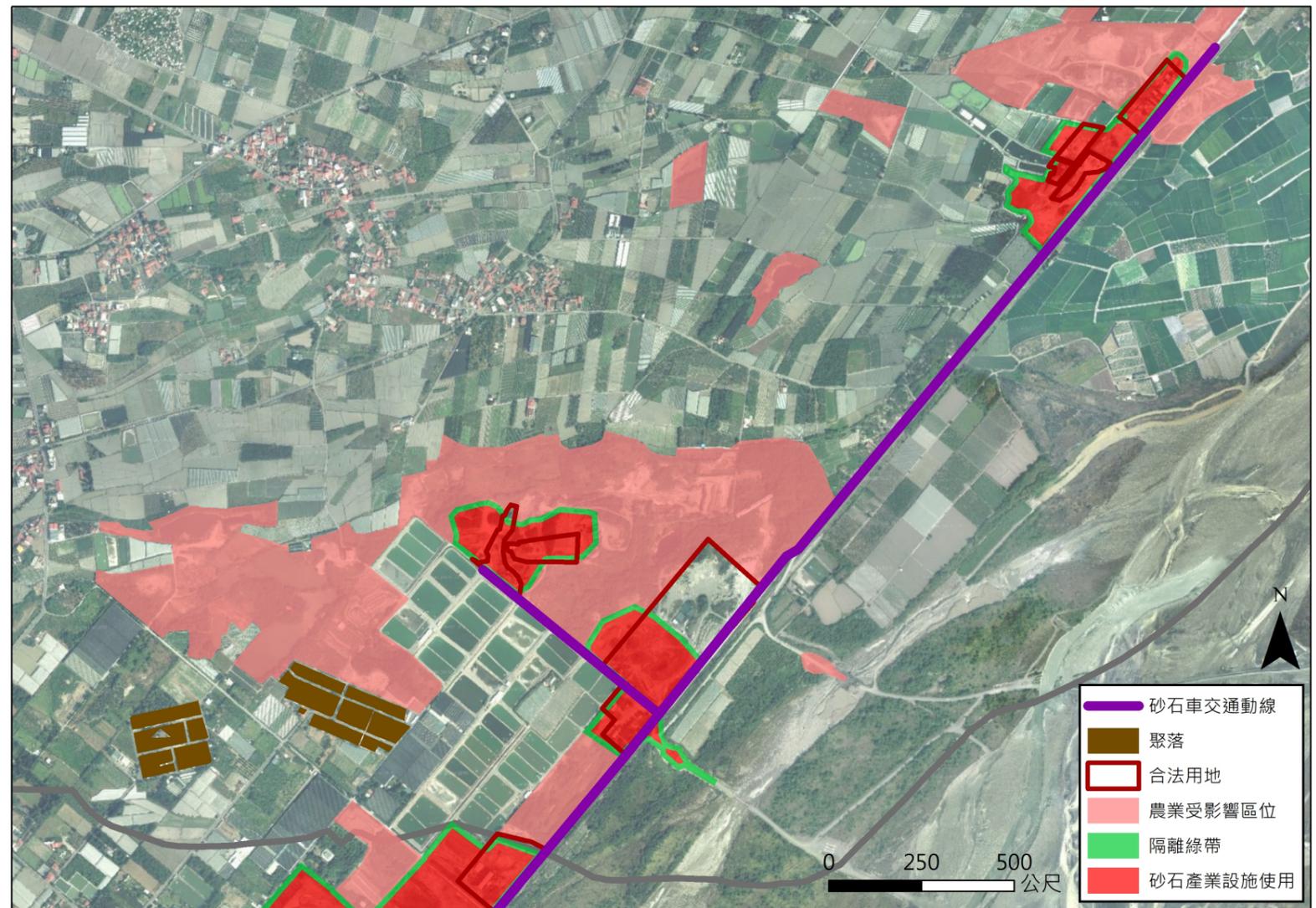


砂石產業影響課題及因應對策 (2/2)



因應對策

空間規劃	提出砂石產業影響範圍、產業設施土地使用申請許可區位及面積上限、隔離帶設置區位寬度上限、等空間規劃及原則。	
土地使用管制	另訂土管，依部門計畫空間範圍，符合特定要件的砂土石碎解洗選加工設施，應經同意使用農1、農2，如達一定規模以上，則須使用申請許可。	
機關應辦事項	經濟部礦務局	提出砂石產業計畫，作為空間指導，且計畫包含受影響之聚落及農地的補償措施。
	經濟部礦務局或市政府經發局	應對砂石產業輔導合法化原則，義務負擔的平衡措施，訂定專門辦法或是地方自治條例
	地政局	另訂土地使用管制規則





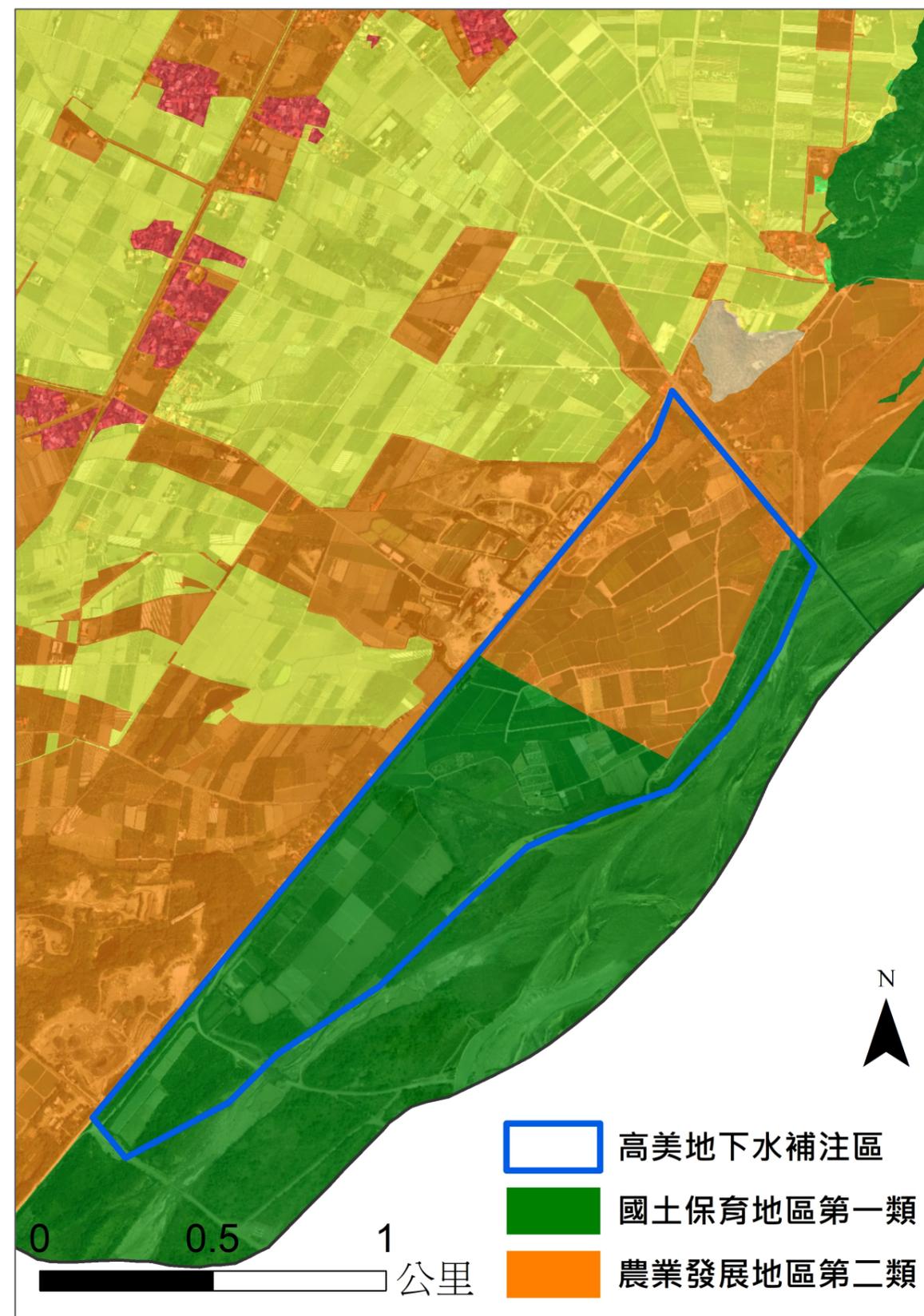
課題盤點與規劃策略

■ 水利署研提「高美補注區規劃方案」地下水補注工程評估案

- 面積91.3公頃，全區屬國有地，一般農業區(農二)與未劃設分區(國保一)各半
- 大部份土地出租作農業使用

■ 美濃區為屬重要農業產區，評估在能維持現地農業功能前提下，推動其計畫

因應對策		
空間規劃	計畫範圍荖濃溪土庫河堤外河床高灘地	
土地使用管制	依國國土管規則	
機關應辦事項	經濟部水利署	計畫方案避免使用農2區位土地為原則
	高雄市農業局	對於計畫範圍內的農2地區，研討維持現地農業功能的經營模式



山坡地農業環境保育課題與因應對策



課題盤點

■ 美濃區淺山丘陵地帶生態保育課題

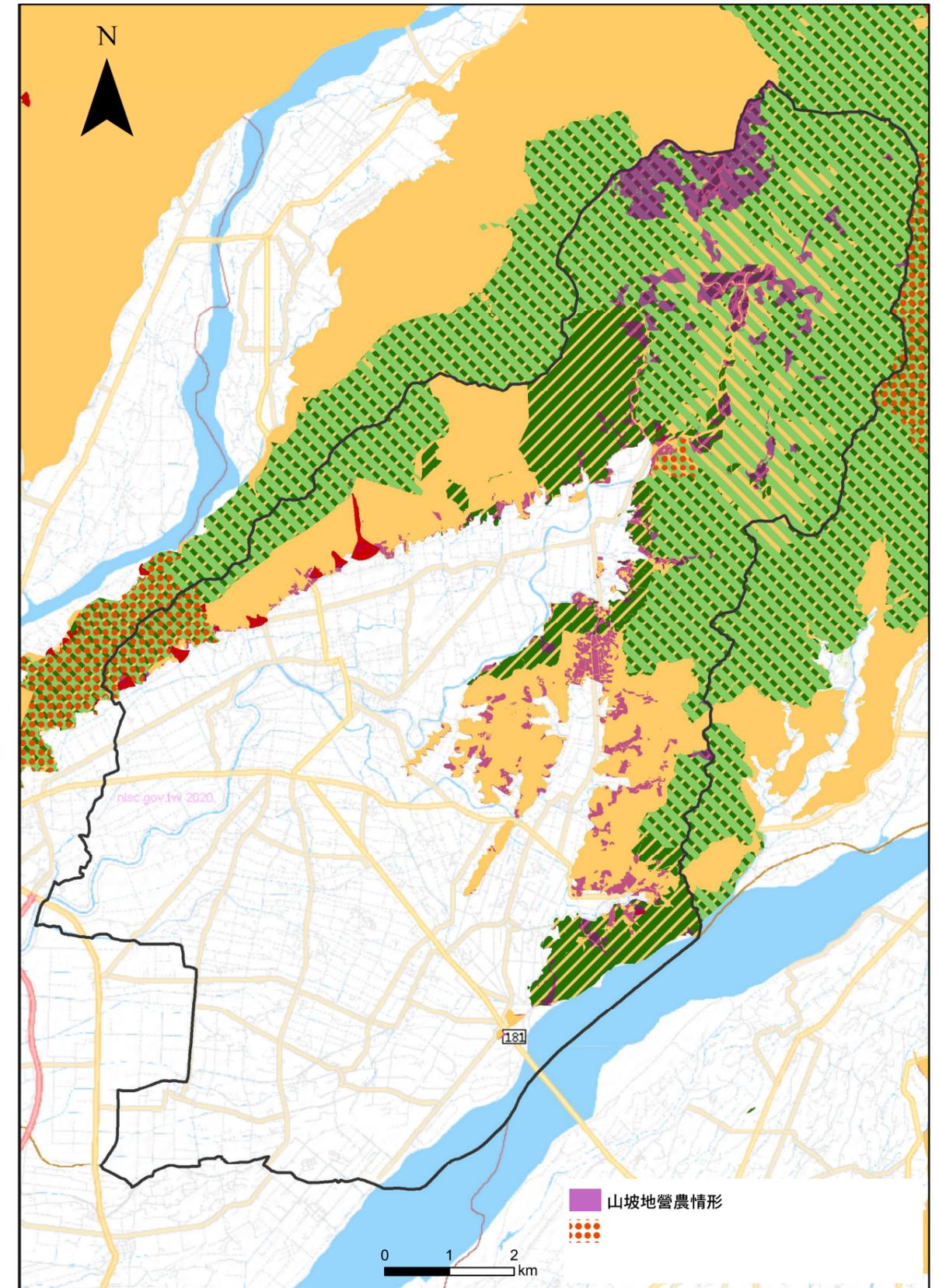
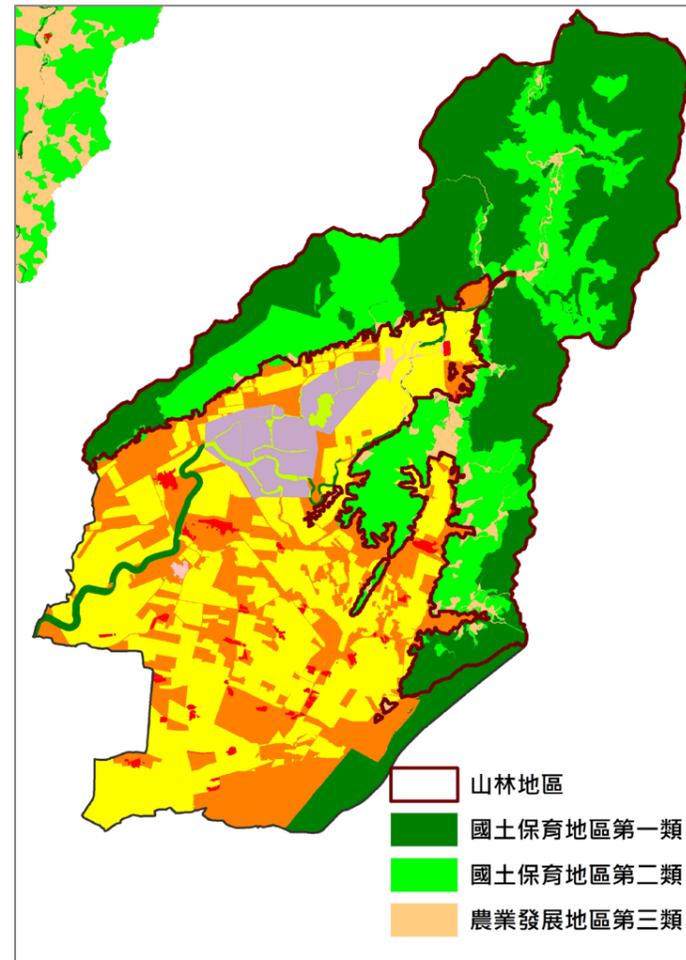
- 雙溪地區黃蝶翠谷保育議題
- 美濃國家自然公園

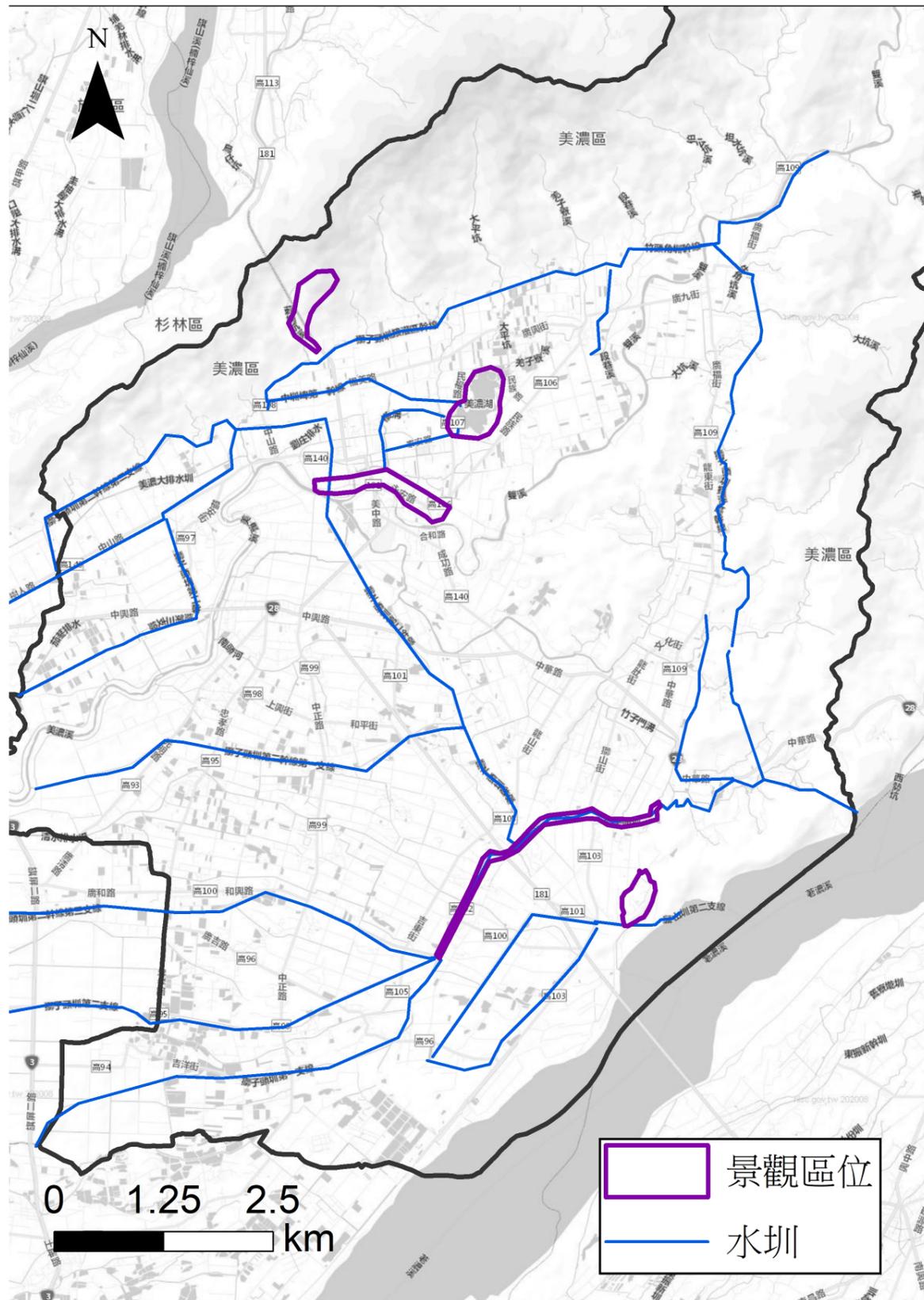
■ 美濃山坡地農業逐漸式微

- 水源不足農業經營受限
- 屬獼猴棲地，動物活動影響作物收成

規劃策略

- 未來此區域主要劃設為國保1、國保2及農3
- 由於本地農3地區的農地受環境限制，未來可預期會順勢回復成為環境保育使用；不需另定部門計畫或功能分區調整；
- 農業部門可逐步減少非必要農業公共設施投入





課題盤點與因應策略

- 加強特定水圳、溪流之水岸與產業道路為主進行植栽綠美化作業，可提升居民交通往來要遊客觀光遊憩的環境舒適度。

空間規劃策略

- 配合「城鎮風貌及創生環境營造計畫」，以下列景觀點進行規劃
 - A. 獅子頭水圳藍帶水岸規劃
 - B. 獅形頂觀景平台和地景營造
 - C. 中正湖環湖水岸主題地景規劃
 - D. 美濃山徑步道串聯及節點改善
 - E. 永安老街聚落再生活化空間規劃