

臺南市區域計畫委員會審議「臺南市區域計畫」

之國土保育分組第1次專案小組審查會議紀錄

壹、時 間：104年7月13日（星期一）下午2時30分

貳、地 點：臺南市政府永華市政中心10樓都市計畫委員會會議室

參、主 席：蔡委員長泰、吳委員欣修

記錄：蔡宜哲

肆、出席人員：（略，詳後簽到簿）

伍、結論：

- 一、本次會議先就研訂氣候變遷之保育策略、環境敏感地區項目及管制事項、海域區、海岸保護區與海岸防護範圍之劃設等議題逐項討論。
- 二、請規劃團隊依照各議題結論、委員發言要點（詳附錄）及內政部營建署意見（發言要點第六點），提送處理情形對照表後，併同尚未討論議題（環境保護計畫、防救災計畫等）再行召開專案小組審議。

議題一：研訂氣候變遷之保育策略

結論：依照公開展覽草案內容。

議題二：環境敏感地區項目及管制事項

結論：

1. 基於本府水利局建議河川（外水）的洪水到達區係屬高淹水潛勢地區，對該地區土地應有較嚴謹的利用，因此，就「淹水潛勢地區或易淹水地區」項目，如未來全國區域計畫修正案納入環境敏感地區項目，本市區域計畫（底下簡稱本計畫）

依其項目內容辦理；但如未納入全國區域計畫修正案之環境敏感地區項目者，請本府水利局提供前述建議之高淹水潛勢地區圖資及相關管制或行政指導作為，納入部門計畫內容，作為未來空間開發利用時之行政指導。

2. 另因應全國區域計畫修正案有可能將該項目納入第 2 級環境敏感地區，旨揭資料建請本府水利局循程序函報經濟部水利署，俾供未來中央主管機關檢討全國區域計畫之環境敏感地區劃設範圍參據。

議題三：海域區、海岸保護區與海岸防護範圍之劃設

結論：

1. 有關海岸保護區之範圍係依照行政院 76 年核定之文字內容配合現況、地形進行數化轉載，然內政部營建署意見似與原範圍敘述未盡一致，請業務單位再洽該署釐清範圍界線，再提專案小組確認。
2. 為利海岸保護區之範圍檢討，請內政部營建署協助提供臺南市沿海地區最新圖資（比例尺不超過 1/5000）。
3. 請本府農業局就本市海洋漁業發展、使用及保護等層面，提供相關規劃方向或內容，俾利參採納入本市區域計畫之相關部門計畫。

陸、散會（下午 5 時 0 分）

附錄、發言要點（按發言順序）

一、陳委員清田

- （一）本計畫配合全國區域計畫之修正指導，對於環境敏感地區項目、等級與面積之異動建議以適當方式呈現，俾利清楚瞭解整個差異情形。又例如水庫集水區，整個保護帶涉及諸多主管法令，是否有適當圖示瞭解其保護情形，再請規劃單位參考。
- （二）簡報第 33 頁針對海岸保護區範圍進行檢討，因涉及民眾權利問題，提醒注意所使用圖資之精準度、可靠度。

二、曾委員憲嫻

- （一）文資法對於古蹟保存區有一定的劃設過程，在簡報第 15 頁所呈現的古蹟保存區處數有這麼多嗎？還是指古蹟的定著用地，再請規劃單位查明。

三、蔡委員長泰

- （一）何謂優良農地？是否有包含農田的灌溉排水範圍，灌溉排水應為優良農田的條件之一，不但有資源利用敏感，也具有文化景觀敏感特性，建議加以保護。
- （二）臺南沿海地區的風沙很大，對於防風、防衝（水）、保水的植生地帶利用，例如防風林等保護帶，也應適度納入海岸保護區計畫考量。

四、陳委員餘鏗

- （一）河口位於河川與海洋交接處，是屬於生態多樣性豐富的地區，我認為應該是屬於第一級的環境敏感地區。
- （二）北門沿海保護區在 76 年當時劃定的目的為何？現在海岸管

理法通過後，是不是應有更完整的思維來看待這件事，單純以 76 年的範圍來檢討，是不是足以對應海岸管理法的精神所在。依海岸管理法規定，中央要擬訂一級海岸保護、防護計畫，地方要擬訂二級的計畫，此時如果都不訂，會不會到時候就不會劃設保護區了。

- (三)再者，北門沿海保護區往南的台江國家公園是不是就不去管，甚至從鹽水溪到二仁溪的黃金海岸，之前也發生海堤流失等海岸侵蝕的狀況，是否也應將這部分納入考量。
- (四)為維護海洋資源，行政院農委會漁業署在沿海地區施作人工魚礁，成效甚好，在臺南沿海靠近安平的地區已公告為禁魚區，但卻往往遭遇以底拖作業等不當方式破壞漁業資源，對於人工魚礁的保護我們有何想法？

五、臺南市政府都市發展局區域計畫科

- (一)本市區域計畫草案所提出「為因應本市山林丘陵地區之發展型態，水庫集水區內土地應有之使用彈性與作為」，並非屬土地使用管制事項，而是列屬執行計畫，建議後續各目的事業主管機關應配合辦理事項。
- (二)有關嘉南農田水利會灌溉排水保護議題，本府先前曾邀集嘉南農田水利會召開機關協調會，討論是否將其所管轄之灌溉排水納入本市環境敏感地區項目，經水利會表示對於所轄之灌溉排水其內部有一套規定可以加以掌控，勿需再列為環境敏感地區項目。
- (三)有關河口區生態保護上，參考目前既有第一級環境敏感地區項目，包含依國家公園法之特別景觀區或生態保護區、野生動物保護法之野生動物保護區或野生動物重要棲息環

境、濕地保育法之重要濕地保護區或生態保育區等，原則上都需有專門的目的事業法令作為管制依據進行保護，但或許在範圍上尚未完整的涵蓋，這部分有待各法令主管機關再持續進行檢討。再者，海岸管理法已於 104 年 2 月 4 日公告實施，也會持續依照該法辦理河口、海岸之生態保護、災害防護等事宜。

(四) 有關海岸保護區的劃設部分，依照全國區域計畫的指導內容，因民國 73、76 年行政院公告「台灣地區沿海自然環境保護計畫」非法定計畫，無法對外發生效力，為落實其海岸保護作為，因此要求各縣市區域計畫應依據現況情形辦理既有保護區範圍檢討，俾利依法管制。而對於海岸地區全面性調查、分析與相關保護區劃設事宜，後續也將海岸管理法規定持續辦理。

(五) 有關陳委員所關心的人工魚礁保護作為，涉及海域區、海域用地之容許使用部分，目前正由內政部地政司、營建署修訂非都市土地使用管制規則當中。另外對於漁業使用部分，會後再洽本府農業局是否相關規劃，以納入部門計畫方式辦理。

六、內政部營建署

(一) 依據本署 104 年 1 月 19 日、104 年 3 月 23 日業分別討論直轄市、縣(市)區域計畫資訊公開及民眾參與事項，各直轄市、縣(市)政府於計畫審議過程，應主動邀請各相關團體參與，且應於會議前 7 天將相關開會訊息公開於網際網路，是請臺南市政府於下次會議時配合辦理。

(二) 海岸

1. 有關海岸地區之劃設：

- (1)本署前以 104 年 6 月 30 日營署綜字第 1040037218 號函檢送海岸地區範圍示意圖（草案）請相關單位協助檢核，後續將依程序辦理公告事宜。有關簡報第 24 頁、報告書第 3-34 頁提及海岸地區部分，待本部依海岸管理法公告海岸地區後，請配合修正。
 - (2)依海岸管理法第 2 條規定：「(一)濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海道路或山脊線之陸域為界。(二)近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至 30 公尺等深線，或平均高潮線向海 3 哩涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。」簡報第 24 頁、報告書第 3-34 頁誤植部分，請一併修正。
2. 又依海岸管理法將就海岸地區內視需要劃設「海岸保護區」及「海岸防護區」，非僅位於濱海陸地，亦非以海岸防護範圍及海岸保護區作為海岸地區劃設準則，且「海岸保護區」及「海岸防護區」之劃設情況與法定規定有出入，請依 104 年 2 月 4 日公布施行之「海岸管理法」修正簡報第 24 頁、第 28 頁內容。另本署辦理全國區域計畫修正案，部分內容刻配合海岸管理法之政策酌予修正，俟研商確定後，請配合納入修正。
3. 海岸保護：
- (1)依臺灣沿海地區自然環境保護計畫檢討規劃審議及公告程序作業要點沿海自然保護區及一般保護區範圍檢討應以 1/5000 地形圖為基地，惟簡報第 24 頁提因「尚無 1/5000 之高解析度相片，故採用 1/5000 電子地圖為底圖」，請補充說明該電子地圖之資料來源，是否具有公信力及足以辨視地形地物及確切位置。

(2)依行政院 76 年 1 月 23 日核定內容，北門沿海保護區「位於臺南縣北門鄉。北起八掌溪，南至將軍溪；東鄰台十七號公路，西界二十公尺等深。」另依該計畫所附示意圖，計畫範圍北鄰臺南縣與嘉義縣縣界(彰雲嘉沿海保護區、好美寮自然保護區南界)，北門聚落附近以台十七省道舊路線為界。故有關範圍調整部分，建議如下：

- a. 北側依北掌溪北岸調整部分，為連接彰雲嘉沿海保護區、好美寮自然保護區，且不超過貴市北門區行政轄區範圍，建議仍以貴市與嘉義縣縣界為界。
- b. 南側依將軍溪南岸調整部分，考量不超過貴市北門區行政轄區範圍，建議以以北門區行政轄區界為界或以將軍溪北岸為界。
- c. 北門聚落附近調整部分，因該範圍原以台十七省道舊路線為界，如以現行台十七省道為界，將增加具有聚落納入一般保護區之範圍，如無保育、保護之需求或考量，建議仍以台十七省道舊路線為界。
- d. 計畫範圍之文字敘述部分，請一併配合調整。

4. 海岸防護：

(1)計畫書第三章重要議題分析第三節海洋及海岸（第 3-28 頁）研析並釐訂台南市之海岸防護範圍，係以北門區以南、曾文溪口以北、海岸線以東、台 61 線以西為範圍。建議進一步分析海岸防護範圍內現有土地利用現況（是否屬都市計畫地區、公共設施或建物老舊需更新區），俾利導引至計畫書第五章部門計畫及第六章土地使用與管制落實。

(2)海岸防護範圍有關土地利用事宜：

- a. 請分析說明前開海岸防護範圍與報告書第四章發展構想、第三節空間發展構想「2、三大複合軸帶，(1)北臺南濱海農業溫泉複合軸」之發展，是否可能有土地使用之衝突。(報告書第 4-26 頁)
 - b. 臺南市政府刻正進行之「新訂北門都市計畫」、「新訂七股都市計畫」案係屬早經過本部區域計畫委員會同意新訂或擴大都市計畫之案件(93 年、83 年)，另該二案件位於海岸防護範圍內，請補充說明分析前開都市計畫草案內容是否應該配合檢討調整。
 - c. 有關專案輔導合法化原則，圖 6-1 劃定特定地區分布示意圖，顯示其中 1 案位於海岸防護範圍，該地區後續將輔導其辦理土地使用分區變更，俾利工廠使用合法化，請考量針對個案，訂定加強防護設施之規定。
- (3) 行政院國土保育小組 103 年 12 月 15 日召開第 9 次會議，決議列管 13 處海岸侵淤熱點，包括貴管「臺南七股周邊海岸段(將軍溪口至曾文溪口)」及「臺南黃金海岸段(鹽水溪口至二仁溪口)」，本部並以 104 年 1 月 9 日內授營綜字第 1040800378 號函請貴府配合辦理。上開資料是否納入簡報第 30 頁及計畫書第 3-34 頁，海岸防護範圍之內容，請審慎評估。

(三) 海域：貴府配合全國區域計畫辦理海域區劃定及海域用地編定，業經本部以 104 年 4 月 10 日台內營字第 1040804369 號函核備在案。簡報第 25 頁、計畫書第 3-34 頁有關海域區部分，經查並未扣除「台江國家公園」、「臺南市都市(主要)計畫」及「臺南市安平港歷史風貌園區計畫」屬海域部分，爰相關圖面資料及統計數據，請洽貴府地政局提供修正。

(四) 嚴重地層下陷地區：第六章土地使用計畫與管制、第二節、土地使用管制，伍、其他、二、地層下陷防治、(一) 嚴重地層下陷地區土地利用原則，提出 2. 地貌改造原則，「可考量透過農村社區土地重劃、變更都市計畫或非都市土地使用分區變更等方式，進行低地聚落處理及農(漁)村改造，並以公共設施調整引導聚落發展。」並據而訂定後續土地使用管制事項。考量本案係屬台南市區域計畫，前開管理原則及管制事項應盡量落實至台南市空間計畫層面，例如，至少應能夠指出於台南市哪一地區或聚落(村或社區)須進行農(漁)村改造，至於詳細改造內容則可後續另依年度規劃案辦理。

(五) 水庫集水區：

1. 第六章土地使用計畫與管制、第二節、土地使用管制，伍、其他、一、水庫集水區土地使用指導原則、「(三) 為因應臺南市山林丘陵地區之發展形態，水庫集水區內之土地應具有下列使用彈性及作為：1. 水庫集水區、保安林等目的事業主管機關應…檢討調整管制範圍。2. 水庫集水區、保安林等目的事業主管機關檢討保育目的進行水庫集、保安林之分級分區管制。…」訂有臺南市轄範圍內水庫集水區之因地制宜土地使用管理原則，但前開規定是否符合中央目的事業主管機關法令或政策方向，仍請再予確認。
2. 至有關水庫集水區之土地使用與管理，除配合全國區域計畫有關水庫集水區土地使用政策指導，直轄市、縣(市)政府即應於該層級區域計畫，就所轄範圍內之水庫集水區之土地使用進行規劃及檢討。本案仍請就下列直轄市、縣(市)區域計畫應辦理事項檢核：

- (1)依據中央區域計畫之土地使用管理原則，辦理土地使用之規劃與檢討。
- (2)直轄市、縣（市）政府視治理需要，研訂土地使用管制建議。
- (3)直轄市、縣（市）政府視治理需要，研訂水庫集水區特定區域計畫之內容建議，俾利本署後續納入特定區域計畫辦理。

(六) 本次會議其餘內容意見

1. 本次國土保育分組討論內容除包含第三章第一節國土保育重要議題之「氣候變遷與調適」、「環境敏感地區」外，並將「海域區、海岸保護區與海岸防護範圍之劃設」、「部門計畫-環境保護設施計畫」及「部門計畫-防救災計畫」等與國土保育有關內容一併納入討論，本署原則同意該作法，惟建議將後三項議題與國土保育之關係適度增補於計畫書中國土保育議題分析內容，俾審議與計畫內容連結。
2. 依據區域計畫法第 7 條規定，區域性部門計畫包括：產業發展、運輸系統、公共設施、觀光遊憩設施及環境保護設施等 5 個部門，本次討論「部門計畫-防救災計畫」非前開法令所列部門計畫項目，建議就該部門計畫說明新增之必要性，並詳列該部門對應之主管單位，俾後續由該主管機關就計畫內容落實執行；另簡報內容就防救災部門計畫提出「地層下陷防治策略」、「流域整體防災」及「地震防災作為」等，涉及後續土地使用分區或管制事項者，建議於第 7 章執行事項中明列辦理事項及權責單位。
3. 有關「環境敏感地區項目及管制事項」：

- (1)簡報內容有關「環境敏感地區項目及管制事項」部分，分別指認「生態敏感」、「災害敏」、「文化景觀敏感」、「資源利用敏感」及「其他敏感」等各類敏感第 1 級及第 2 級區位，並就各類敏感地區訂定其土地使用指導原則略以「……申請人應依基地所位屬之環境敏感地區主管機關法規，針對從事開發行為或土地利用之限制或禁止等規定，提出相關影響分析及因應措施納入開發計畫或興辦事業計畫後……」，考量全國區域計畫已明確規範「第 1 級環境敏感地區：以加強資源保育與環境保護及不破壞原生態環境與景觀資源為保育及發展原則」，是以，建議調整前揭論述方式，仍應避免於各類環境敏感地區開發利用為宜。
- (2)本計畫草案有關「環境敏感地區相關主管機關應辦及主動配合事項」，略以「……三、環境敏感地區之各目的事業主管機關應依照下列原則進行環境敏感地區之土地使用容許項目認定：(一)經目的事業主管機關同意後，增加土地使用之容許項目，……建議新增教育文化、生態復育、觀光遊憩等三項土地容許使用項目，……。(三)……建議各目的事業主管機關針對環境敏感地區之劃設範圍進行土地使用狀況之實際檢視，將其進行分級分類之劃設，……」，考量教育文化或觀光遊憩係屬「開發利用」性質，且各類環境敏感地區保護標的不同，均予增加教育文化、生態復育、觀光遊憩設施容許使用，尚非妥適，是該相關文字建議再酌予調整。又直轄市、縣(市)區域計畫得提出因地制宜之土地使用管制構想，故建議臺南市政府就各類型環境敏感地區及各種使用分區、使用地(重疊

檢視)，並就目前較具急迫性者，經會商有關機關同意後，提出具體建議，俾本部後續配合修正非都市土地使用管制規則地域篇（按：地方因地制宜內容，使用強度原則不得高於全國一致性規定，惟容許使用項目，將視個案實際需求情形新增或刪除）；又現行環境敏感地區已分為二級，現行相關法令規定（非都市土地開發審議作業規範、非都市土地使用管制規則等）均配合訂定相關規定，是否還有近一步再「進行分類分級」之必要，請再評估。