

## 臺南市區域計畫委員會第 2 次會議紀錄

壹、時 間：102 年 7 月 26 日（星期五）下午 3 時 0 分

貳、地 點：臺南市政府永華市政中心 6 樓簡報室

參、主 席：賴主任委員清德

記錄：蔡宜哲

肆、出列席人員：（略，詳後簽到簿）

伍、主席致詞

各位與會的貴賓大家好，首先謹代表臺南市政府熱烈歡迎營建署許代理署長蒞臨指教，也藉此機會，感謝署長過去對於本市市政推動支持可說是不遺餘力，包括低碳城市、海安路地下街活化等等重大建設，皆給予很大的幫助，今天特別南下給我們指教，可見署長對臺南市的關心。

臺南市縣市合併後，面積共 2,191 平方公里，是過去原臺南市的 12.5 倍，行政區也有 37 個，僅次於五都的高雄市，而最近我到香港及新加坡，香港的面積約 1,100 平方公里，剛好臺南市的一半，人口有 720 萬人，約為臺南市的 4 倍，而新加坡面積更小，約 7 百多平方公里，約為臺南市 3 分之 1，人口有 5 百多萬，約臺南市的 3 倍，但不論是香港或新加坡均有很好的城市發展規劃，以香港為例，其活動人口有 1,100 萬人，大多都集中在 30% 的土地裡活動，其餘的 70% 多為綠披地，這樣的規劃理念是有值得參考的地方，在此感謝營建署給予臺南市相關經費，也感謝成大團隊的規劃，區域計畫對於臺南市未來的發展是有相當關鍵性的影響。再次感謝各位專家學者以及機關代表的與會，謝謝大家。

陸、內政部營建署許代理署長文龍致詞

很感謝市府安排在區域計畫委員會內讓營建署向各專家

委員、市府團隊針對擬定、推動直轄市、縣(市)區域計畫政策進行交流，這個政策主要是配合國土計畫法的立法，為避免現有直轄市、縣(市)區域計畫在土地使用管制上有所落差或產生不便民的情形，內政部於民國 99 年報請行政院，希望從 100 年開始啟動，非常感謝臺南市從 100 年開始進行臺南市區域計畫，並也於 101 年開始成立了臺南市區域計畫委員會，專家委員的陣容堅強。誠如賴市長所說的，國外的土地使用可以帶動經濟的起動，兩者間有相當大關聯，這部分站在內政部營建署的立場上很樂意與臺南市政府相關的局處室、區域計畫及都市計畫委員們共同合作，將臺南市打造成南台灣的樂園。

今天主要的目的是說明推動直轄市、縣(市)區域計畫政策以及與未來國土計畫之銜接。目前所提草案已將原先四個區域計畫已改成全國區域計畫，由中央擬訂指導性、原則性的計畫，各直轄市、縣(市)區域計畫則是較實質性的規劃，相關區域計畫法規目前也由法規會進行審查，希望近期內能儘快修正完成後提送立法院審查。

柒、本委員會委員介紹及聘書頒發

捌、內政部推動直轄市、縣(市)區域計畫政策說明

玖、報告事項：臺南市區域計畫規劃進度專案報告

拾、綜合討論：(依發言順序)

一、內政部營建署 許代理署長文龍

謝謝規劃團隊作了很完整的報告，其中農地、新訂都市計畫、設施型等部分均與內政部目前的想法一致，但需要請市府團隊及在座專家學者檢視，這個結構是否符合臺南市中長期的發展需求。而這個藍圖並非永遠無法變更，未來區域計畫每 5 年可視需求通盤檢討一次。要提醒市府團隊，營建署廖科長提的而這次各縣市可因地制宜性的土地

使用管制，這部分需與空間規劃作結合，才能成就最佳的規劃。

## 二、內政部營建署 陳組長繼鳴

- (一)全國都市計畫約有 400 餘個，僅佔全國百分之四的土地，其餘均為非都市土地，雖目前有區域計畫，但仍缺乏實質上的指導計畫。從民國 60 幾年開始，將非都市土地按現況使用作編定。在這個架構下，非都市土地在使用上只能透過個別零星的變更開發或是達一定規模的分區變更處理，因為沒有實質計畫的指導，在實施幾十年後發現問題滿大的。最大的問題包含都市計畫區可容納人口遠超過於目前的人口數，很多土地因而閒置未使用，都市計畫區內土地上漲後，造成廠商需用地時，改從非都市土地著手，是故從前非都市土地開發後造成政府須在週邊加強公共建設，政府付出的成本遠高於廠商投資成本，在空間次序引導上，必須去面對現在這種狀況並檢討。
- (二)從國外的經驗來看，似乎只有臺灣缺乏縣市空間整體發展計畫，是故，必須將都市計畫以外地區納入，在國土計畫完成前，目前僅有區域計畫法可以做這件事情。在區域計畫修訂過程中，針對都會型或是特定地區型必須劃設整體功能性的部分，也在區域計畫中作整體規劃。區域計畫是透過中央及地方的努力下，將目前空間發展導向有秩序的發展，例如農地釋出問題，不論特定農業區或是一般農業區，如果是因為有秩序的釋出，那麼可以回過頭檢討都市計畫區內之農地如果沒有發展的需求時，也可以作為永久農業區使用，將這個量列入農地總量計算。

- (三)這次區域計畫推動後，每個縣(市)政府成立了區域計畫委員會，未來區域計畫公告實施後，非都市土地的開發計畫審議就是市府區委會的職責。除環境敏感地、國防等涉及公共安全、公共利益的部分會有一部分由中央區委會審查外，其餘則由縣(市)政府區域計畫委員會負責審議。
- (四)在分析都市發展的部分，目前臺灣都市計畫超量非常嚴重，後續需思考在都市計畫區內閒置的地區應如何活化或是如何引進其發展的契機。如果配合產業政策不一定要在現有都市計畫區內發展的部分，政策上也有留下除外情形，例如配合 TOD 的發展小型都市，是目前鼓勵的，原來的都市更新再利用，也是應推動的，在區域計畫中，應去交代這些事情。目前都是各都市計畫個別提出申請，在整體控制上缺乏效率，都市計畫申請時須做都市計畫的政策環評，未來環保署會直接以區域計畫去作考量，政策環評通過後，都市計畫可免作環評。另外，在政策上為解決散布在農地上的違規工廠，經濟部擬訂了未登記工廠實施方案，討論後針對已形成集聚達一定規模以上或其產業型態值得輔導，在全國區域計畫中也將配合這個政策作檢討。水庫集水區部分，也涉及很多環境敏感地區，在全國區域計畫中也將做檢討，目前將作分級管制及發展。市府團隊已與營建署針對多項議題進行討論，營建署對臺南市區域計畫有很大的期待，若能及早提出，營建署也希望其他縣(市)政府能夠參照這個示範案例。

### 三、孔委員憲法

- (一)臺灣過去並沒有這樣層級的法定空間計畫。在過去的縣

市綜合發展計畫未納入法定計畫體系，與近幾年歐盟提出新的空間計畫體系相比，臺灣以個別的都市計畫以及沒有與行政區配合很好的區域計畫，兩層來管制有很多問題，這是一個新的契機。

- (二) 規劃團隊對於營建署給的區域計畫檢核表作了很詳細的檢核。就整個簡報而言，偏重於「區」，但是少了交通運輸的部分。其次，之前的區域計畫中，都市階層是比較清楚的，今天簡報中，都市階層是以較隱含的方式呈現，就規劃體系而言，各級間的階層性未凸顯出來，建議後續將交通運輸系統、都市階層兩個部分加進去。
- (三) 簡報提到工作小組成立情形，跨府作業平台這部分，台江國家公園、嘉南農田水利會等單位應不屬於臺南市政府體系底下，這部分作圖方式可以再思考一下。

#### 四、李委員泳龍

- (一) 在此肯定目前的規劃成果，但規劃成果尚需要市長一些指導，建議市府團隊可以給予規劃團隊較主觀的意見，例如，報告中人口還可以成長，但是人口成長在公共設施無法立即跟進時，是我們要的臺南市嗎？臺南市並不是一個高度都市化的城市，財政基礎不似臺北市或高雄市那麼強，在區域計畫中擴大或引入人口，但卻無法有效規範的情形下，是否真是市府的理想？建議市府團隊給予一個理想的規模，再計算出所需資源，訂定於區域計畫中。
- (二) 區域計畫可指導都市計畫，但在都市計畫審議經驗中，可以參考的上位計畫不明，這種情形很難符合長期的城市發展需要。今天看到營建署提供的城鄉發展基本原則，這幾個原則是很有適合用在臺南市中，由其是剛剛廖

科長點出緊湊城市觀念，這是一個未來的趨勢，但需要相當多的基礎建設，這部分還需要執政團隊提出指導意見給規劃團隊，才能合議成一個真正可操作的計畫。

## 五、林委員峰田

- (一)實際上，計畫都有不確定性，但在實務上都把他當作是很確定的未來。簡報中也提到，都市計畫區的住宅區面積都足夠，但問題在於區位不對。作計畫的目的不在於得到正確的未來，而是在各部門計畫間取得合理的協調，例如人口、住宅、公共設施、交通間都環環相扣，計畫中檢視各部門間配合是否合適。
- (二)目前區域計畫的規劃包含容許性、限制性及建設計畫性、策略性等部分混在一起，這樣不易認知與釐清，後續建議區域計畫可以拆成策略性、指導性部分，須有彈性，而構想性、建設性，真正要發布的區域計畫，須非常保守、簡單、確定。建議未來區域計畫可以分成這幾個部分。
- (三)簡報中環境敏感地包含哪些項目，請規劃團隊再確認。其次，報告書中缺乏防災的分析，包含危險溪流、土石流、斷層帶、易淹水區均須考慮。另外，易致災地區、環境敏感區是否完全無法開發？這些關係須再釐清。報告書中比例尺大小也未交代。人口指的是戶籍人口還是居住人口？各縣市都在做區域計畫，區域計畫間的整合為何？是否能提到區域平台作溝通？

## 六、胡委員學彥

- (一)計畫本來就是一種理想，但是，這是從原來四個區域計畫下放到縣(市)區域計畫的概念來說，相較於原本的區

域計畫，會需要比較多操作面來運作。在這概念底下，會需要較多的彈性，又需要有操作的概念，以地方而言，可以主導到甚麼層次，包含後續計畫的執行以及非都市土地開發審議等，這個訊息應該給規劃團隊，也請營建署的長官給縣(市)區域計畫委員一個方向。

- (二)將來新訂或擴大都市計畫須由縣(市)區域計畫來指導或指定，剛剛規劃團隊也提出區位及思考方向。對於擴大都市計畫的部分，透過非都市土地設施型變更分區似乎也可以達成，是否一定納入擴大的方式來操作，因為擴大都市計畫是由政府操作，而民間自提設施型變更使用分區是否也能達到其目的，這些操作原則應界定出來，以免民間單位欲開發時無法適從。
- (三)農業區部分，早期都市計畫觀念中，多以都市發展預備用地概念來劃設。考慮到目前對於農地保護的政策須要有一定的量，然現況在都市計畫農業區可能有相當比例已不做農業使用，而且農業生產的屬性有其多樣性，對於非優良農田的部分，在管制或使用上有沒有可能使其以農為主，但仍可有其他配合的思考。這部分應該是屬於更細緻的都市計畫內容，而區域計畫是否可對應有些指導。
- (四)區域計畫還要整合其他部門的計畫，但似乎比較多是現況的分析資料，缺乏各部門對於區域發展概念中應做的事情，包括市府都應該要有相關預算推動，請規劃團隊在將來整體發展的概念底下，各部門配合辦理事項有哪些，可以更明確化，讓臺南市區域計畫更可以發揮其指導與帶動性的功能。

## 七、陳委員陽益

- (一)建議加入臺南地區整體交通、排水的規劃論述。
- (二)嘉南平原或大臺南市要呈現怎樣的風貌，文化古都或是代表臺灣最大的平原地區，建議強化其定位說明。
- (三)規劃上，產業聚落與生活空間要搭配。產業聚落的生產區與生活區應有區隔，以免造成交通混亂。
- (四)海岸地區空間的風貌，例如，地層下陷區限制哪些型態的建築或僅能作養殖使用，考慮應有的防災功能及親水功能。臺南地區包含了山區、平原、海岸等風貌，山、河、陸、海等景色元素，希望能整體規劃出一個大榮景。

#### 八、陳委員餘鑒

- (一)期許計畫中的願景是與海洋有些關係，不論是文化的發展或是產業的發展都與海洋息息相關，但在報告中，除了海岸地區的保護規劃外，較少看到海洋關係、產業及區域規劃的著墨，建議能再作些補強。
- (二)報告中海岸防護範圍是從北門到曾文溪北岸，曾文溪以南的部分是否另有規劃？敏感地區的整體規劃部分，在水資源的總體規劃中，應將溪流、河川、水庫、埤塘、濕地、海岸一起作規劃，更能符合未來城市發展。
- (三)在簡報主軸願景的照片中可以看到環境保護這一塊，放上了水泥化充滿了消波樁的海岸，應該思考如何呈現生物多樣性的面貌，是自然而非開發的面貌。
- (四)簡報中規劃了四個入口節點-白河、佳里、新化、七股。以農業的分布區域而言，後壁等其他區域數量更多，這邊將農地分布較少的佳里規劃成稻香樂活慢城似乎不妥，規劃團隊可再作些補充的考量。

#### 九、詹委員達穎



- (一) 規劃團隊整體的分析、定位完整。就今天簡報來說，交通部分比較少提到，交通應該與觀光、休閒結合在一起，建議補充觀光、休閒如何與交通串聯這個部分。
- (二) 區域計畫最後要落實在執行面時要賦予哪些權力。過去區域計畫推動上因缺乏財源故非常困難，這次的改革，未來的執行面僅僅是指導性質，還是被賦予某些程度上的權力或是財源，這部分尚未提到。
- (三) 目前有些人口外移地區或逐漸衰退地區，這些地區的公共設施如市場、學校等，應如何轉型、活化也是一個重點，這也是可以落到執行面的部分。

#### 十、吳委員欣修

- (一) 目前是區域計畫先期規劃階段，這個階段會先針對土地使用、人口計畫、各部門計畫分析，區域計畫是土地の利用、管制計畫，目前各部門尚無法提出未來土地的需求，因此，現階段就環境保護、農業生產等方面維持一定程度的不予開發地區，同時將土地保持一個可以彈性利用的狀態，在這個思維下，先作整體性的規劃，兼顧保育及開發，尋找儲備性質的土地。
- (二) 在環境保護的部分，不論是海岸線、水資源、淹水防災的部分，先前已與水利署、河川局、本府水利局已作相關探討，就目前救災害防治而言，部分是技術上可以克服的，並不是完全限制不可利用的規劃，現階段為了避免劃設後無彈性的土地利用狀態，目前是主要針對依法必須予以管控的部分限制發展，其餘部分僅列入指導性而非剛性的限制發展。不論是海岸或是山區的水土保持，未來都會用指導性與限制性雙軌齊下的方式作土地利用的管控。整體土地更細節操作的部分會再與規劃團

隊、市府內各機關就未來土地利用及相關法規作更進一步檢討，才能將未來法定計畫的書圖內容作完整的規劃。各位委員的意見將納入本案作為後續修正參考。

#### 十一、陳計畫主持人彥仲

(一)委員提出的建議將納入未來分析中。區域計畫定位與都市計畫定位不同，區域計畫是法規命令，公佈實施後還需透過都市計畫及非都市土地使管制等作為往下落實。在擬定區域計畫過程中的各項圖資均由各目的事業主管機關提供，在敏感地區開發時，還是要回歸到目的事業主管機關審議，面對各位委員的部分問題，有些是在全國區域計畫中所定位的。未來的願景、定位、海岸地區風貌等部分，規劃團隊都虛心接受，納入後續修正。

#### 拾壹、散會（下午 5 時 30 分）