

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台北市政府。

貳、案由：台北市政府處理經保護區變更為住宅區之士林區住六之六地區都市計畫、環境影響評估、水土保持計畫、建築管理、下水道施設及獎勵自辦市地重劃等作業，涉有扭曲法令規定及權責不清、執法不嚴，有失政府立場等情，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

台北市士林區住六之六地區為民國（下同）六十八年台北市政府核定之二十五處由保護區變更為住宅區之其中一處，因都市計畫變更案內規定土地所有權人必須採自辦重劃、整體開發方式辦理，該地區土地所有權人緣自八十一年七月起陸續成立重劃籌備會，八十五年一月正式成立重劃會，同年九月通過該地區環境影響說明書，自擬之細部計畫配合修訂主要計畫案則於八十六年十月公告發布實施，八十七年一月及五月重劃範圍及重劃計畫書陸續完成核定，八十八年一月核准通過本重劃區之水土保持計畫，並於八十八年七月申報開工。惟開發過程中因歷經多次颱風及暴雨侵襲，迭有民意代表、地方居民及環保團體申訴該地區不宜高度開發作為住宅區，嗣經前立法委員丁守中先生及草山生態文史聯盟等到院陳訴略謂：台北市士林區住六之六地區都市計畫、山坡地開發、環境監控、營建管理等行政程序，涉有扭曲法令及違法失職等情。案經本院調查竣事，爰

就本開發案各項行政措施涉有違失情形分述如下：

一、都市計畫部分：

(一)公園綠地面積比率僅及全區面積的百分之五·四六，與都市計畫法第四十五條所定最低標準百分之十，相較僅及一半，未能維持良好之生活品質，有所失當。

查都市計畫法第四十五條規定：「公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。」查台北市政府為解決六十八年當時由保護區變更為住宅區之多處山坡地住宅區長年來難以開發之困境，爰於八十三年十月修訂「變更台北市都市計畫保護區計畫（通盤檢討）案」說明書內「台北市保護區變更為住宅區開發要點」時，除規定將坡度於百分之四十五以上者應於細部計畫檢討列為公園、綠地外（詳前開要點貳之九之（三）），並將鄰里公園等設置標準由每人平均三·八平方公尺降低為二·三平方公尺，致住六之六地區民眾自擬之細部計畫於八十六年十月二十四日由台北市政府報奉內政部核定公告時，區內公園綠地等面積僅占全區面積的百分之五·四六，有違都市計畫法第四十五條所定應不少於全區面積百分之十之規定。復查內政部都市計畫委員會八十六年七月二十二日第四一四次委員會亦曾決議，本地區細部計畫應依據前述都市計畫法之精神補足公共設施，以提高生活環境品質。惟台北市政府辯稱，修訂「變更台北市都市計畫保護區計畫（通盤檢討）案」說明書內「台北市保護區變更為住宅區開發要點」條文案亦

經完成都市計畫法定程序，另本計畫區將來建蔽率規定為百分之三十，容積率限制為百分之六十，且周圍被保護區所包被，其公園綠敷率應屬足夠，全案既經二級都市計畫委員會審議通過並依法定程序公告，並無違背都市計畫法相關規定等情云云。惟查建蔽率與容積率均係針對建築基地環境品質所規定，且區外保護區與區內公園綠地之設置目的與用途亦有別，不可相互抵充，台北市政府漠視都市計畫相關精神，有所失當，應迅即全面檢討匡正。

(二)台北市政府針對本地區未依都市計畫法第二十六條規定定期辦理都市計畫通盤檢討，亦屬不當。

查都市計畫法第二十六條規定：「都市計畫發布實施後，不得任意變更，但擬定計畫之機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民權益作必要之變更。」查六十八年台北市政府公告發布實施「變更台北市都市計畫保護區（通盤檢討）案」變更二十五處保護區為住宅區後，雖曾經進行該市保護區、農業區以外土地使用分區之通盤檢討作業，並於七十九年九月發布實施「修訂臺北市土地使用分區（保護區、農業區除外）計畫（通盤檢討）案」，經查該案對前開已由保護區變更為住宅區之地區，均仍維持為住宅區，嗣後十餘年來均未再行通盤檢討。惟近年來由於民眾環保意識提昇，尤自九二一震災、象神颱風與納莉颱風等天然災害陸續肆虐以來，咸認山坡地過度開發結果將導致居住品質低落，甚而引發土石流與山崩地裂土地流失等災害，內政部自八十七年林肯大郡事件後亦嚴格規定坡度達百

分之三十以上之地區限制建築。經查本地區內住宅區之規劃面積高達百分之五十六，而坡度達百分之三十以上地區亦占全區面積的百分之十七以上，坡度介於百分之十五至百分之三十之面積則接近全區面積的百分之四七（詳水土保持計畫定稿本第四之四頁）。縱使六十八年當時由保護區變更為住宅區確有其時代背景與需求特性，惟十餘年來台北市政府針對本地區未依都市計畫法第二十六條之規定定期辦理都市計畫通盤檢討，亦屬不當，允宜依法迅即辦理。

（三）未尊重都市計畫委員會議決議，於水土保持計畫審議尚未通過前即先行公布都市計畫細部計畫，亦有未妥。

查八十四年十月二十六日台北市都市計畫委員會第四一一次委員會議審議住六之六地區細部計畫案中曾決議：「請儘速組成重劃會後，依程序辦理第一階段環境影響評估及水土保持計畫相關事宜，俟該等事宜均無疑慮，再進行細部計畫審議。」惟查該案環境影響說明書雖經台北市政府環保局八十五年八月七日核定「有條件通過」，且於審查結論應配合辦理事項第一項中明列：「本開發詳細之水土保持計畫書，應依相關法規另送權責機關審查。」惟台北市政府仍以其環境影響評估計畫書內已包含水土保持計畫，並經相關權責單位共同審核通過，符合都市計畫委員會前開決議要求為由，而於八十六年十月二十四日即先行通過公告細部計畫，而該地區水土保持計畫書因涉及整體開發挖填平衡、限制坡度較陡、環境敏感區地區之開發及整體安全考量等因素，迨至八十八年一月五日始經建設局核准通過。尤以前開環

境影響說明書內挖填土方報告所列數字與日後實際通過之水土保持計畫書內記載數量相差達二十萬立方公尺，台北市政府未尊重都市計畫委員會會議相關決議，於水土保持計畫尚未審議通過前即草率先行通過公布本地區都市計畫細部計畫，亦有未妥。

二、環評審查與水土保持計畫部分：

- (一) 環境影響說明書內所附土石方計算未包含建築基地整地部分，且與水土保持計畫書中所列數字相差懸殊，原環境影響說明書內容嚴重失實。

查八十五年九月十日台北市環境保護局通過修正定稿之住六之六地區環境影響說明書內雖附有土石方計算報告書，惟內容粗糙簡略，僅以寥寥數語交代挖方為一二四、九〇〇立方公尺，填方為一二五、一〇〇立方公尺（詳附四之二十五頁）；惟查該地區自辦重劃會送該府建設局委外審查通過之道路及部分公共工程水土保持計畫，係以總挖填面積一九·七八公頃與四五·八萬立方公尺計算，實際挖填深度平均約二·三一公尺，前後計算結果相差近一倍，且尚未含括未來基地整地部分，顯見原環境影響說明書所載水土保持部分內容顯然嚴重失實，應確實厘正。

- (二) 本重劃區開發案對於陽明山地區交通衝擊影響嚴重，惟環境影響說明書內解決對策內容空泛，應詳加檢討改善，並切實訂定解決方案。

查陽明山地區整體聯外道路系統交通狀況，於平常日尖峰時間行車速率已難提昇，若逢週休假日及每年花季期間，雖實施交通管制，仍有車輛壅塞寸步難行情形，交通服務水準甚為低落，而本地區與台北市區連接之最主要道路即為陽明山對外聯

絡幹道仰德大道，而本重劃區面積廣達五十餘公頃，預計容納人口近五千人，所增大量車潮，以現有陽明山地區對外交通系統顯難紓解，經查歷次環境影響評估審查會議中迭有專家學者提出該問題之嚴重性，並質疑環境影響說明書內解決交通衝擊對策之可行性，基於本重劃區開發案對於陽明山地區交通衝擊影響嚴重，惟環境影響說明書內解決對策內容空泛，應詳加檢討改善，並切實訂定解決方案。

(三)住六之六地區開發單位多次違法整地及未依核定之水土保持計畫辦理各項工程，台北市政府地政處、工務局與建設局間權責不明，意見前後不一，顯失立場，均有未當。

查本案排水系統於八十七年六月十八日由工務局養護工程處審查通過，道路工程施工圖並於同年九月三日核可後，水土保持計畫始於八十八年一月五日由建設局審查通過，該重劃區並於八十八年七月一日申報施工，惟查該重劃區為利施工，曾於水土保持計畫尚未審議通過與申報開工前，透過重劃主管機關台北市政府地政處(土地重劃大隊)於八十六年四月十一日簽請前市長同意於國民中學預定地上搭建二樓鋼架施工事務所乙棟，建設局原告發重劃會違反水土保持法之處分，經台北市議會某陳姓議員(案查其父當時係該地區土地所有權人兼重劃會理事)出面協調後，建設局即以該局曾於八十六年三月二十四日簽示：「僅小部分地面整平，未涉開挖行為，未對水土保持造成影響，該局原則上無異議。」為由撤銷原處分，台北市政府地政處、工務局與建設局間權責不明，意見前後不一，顯失立場，均有未當，應

確實檢討改善。

(四)重劃會多次違法施工整地，建設局與相關權責機關卻束手無策，坐令事態惡化，行事顯屬消極。

查前揭開發案自八十八年七月一日向該府地政處申報開工至今，建設局雖稱均依「水土保持法」及行政院公布「維護公共安全方案」規定，除每月會同地政處土地重劃大隊、工務局養護工程處等相關單位定期實施水土保持監督檢查外，在颱風豪雨季節來臨前，亦有派員至工地現場進行防災準備措施檢查。期間曾發覺該重劃區重劃會因施工中無臨時排水設施導入滯洪沉砂池，且挖填邊坡裸露未實施植生處理，乃依「水土保持法」規定於九十年二月九日科處罰鍰陸萬元整，並限期重劃會改正。又該局於九十年八月二十六日會同相關單位實施水土保持監督檢查時，亦因該自辦市地重劃區重劃會在未經該府完成增闢道路及擋土牆審查作業並核准前，即先行施作編號 RD5-3、RD5-4、RD5-5、RD5-6、RD5-7 及 RD5-10 等道路及其附屬設施工程，並於該局核准之水土保持計畫中標示不整地之位置上擅自整地與堆積土石方，該局雖曾依「水土保持法」規定以九十年十月三日函處罰鍰拾萬元整，並限期依指定改正事項完成改善。經查重劃會多次違法施工整地，建設局與相關權責機關卻束手無策，未能確實依水土保持法相關規定勒令停工、強制拆除或撤銷其許可，僅以課處罰鍰交代，坐令事態惡化，行事顯屬消極，應請從速改正。

三、建築管理與下水道施設部分：

(一) 台北市政府同意重劃工程得免申領雜項執照，不無曲解法令。

查「山坡地開發建築管理辦法」第四條規定：「山坡地開發建築，應向直轄市、縣市主管建築機關依下列順序申請辦理：一、申請開發許可；二、申請雜項執照；三、申請建照執照。」按住六之六地區，因已完成都市計畫之主要計畫及細部計畫，固得依前開「山坡地開發建築管理辦法」第四條第二項規定得免申請開發許可；惟仍應申請雜項執照；台北市政府地政處嗣以內政部八十六年十二月十八日台(八六)內營字第八六八九二八〇號函釋「……惟都市計畫細部計畫規定以市地重劃方式辦理者，其辦理市地重劃，主要為從事區內公共設施用地之劃設及從事區內之道路、溝渠等工程；前揭工程尚屬都市計畫程序，如因市地重劃範圍內土地權屬複雜，申請雜項執照確有困難者，得免申請雜項執照……」為由，於八十七年簽報前市長核准，該地區重劃工程免辦理雜項執照在案。惟查內政部前開函釋係針對台北市木柵二期重劃區填土方及駁坎道路等工程免雜項執照之解釋，自辦重劃與公辦重劃之辦理主體、實施程序及權利義務負擔均有差異，縱因該自辦重劃區土地權屬複雜難以取得全體土地所有權人同意書，亦不應便宜行事免除雜項執照之申請核准步驟，進而破壞山坡地開發法令嚴密審查之安全機制，台北市政府同意自辦重劃工程得免申領雜項執照，不無曲解法令，應迅即依法改正。

(二) 台北市政府核定本地區採各戶自設個別污水處理設施，將背離都市計畫整體開發之主旨，亦違反下水道法及原通過之環境影響說明書承諾，顯屬不當。

依下水道法第八條規定，該住六之六重劃區應自設專用下水道（含污水管線及污水處理廠），惟因「平均地權條例」第六十條未明訂污水處理廠用地應納入土地所有權人共同負擔之公共設施項目，故該重劃區之環境影響說明書中原指定由工務局衛生下水道工程處負責其污水處理廠之建設與營運。有關污水處理廠之設廠則由該處列入中長期計畫實施，並在公共污水廠未建設完成前，其個案建築物應按申請建照規模，依下水道法及建築技術規則規定設置污水處理設施，處理污水後排放。經查內政部營建署於八十七年九月二十五日已修訂建築技術規則，並訂頒「建築物污水處理設施設計技術規範」，行政院環境保護署亦已於八十七年十二月三十日訂頒「預鑄式建築物污水處理設施審核作業要點」等規定，可供公共污水下水道未到達地區採行，台北市工務局爰就下水道法之立法意旨及住六之六重劃區之地理環境，以及考量執行技術、工程經濟與社會公義等因素，於八十八年八月十七日簽奉前市長核定該地區為非公共污水下水道服務範圍，宜由當地住戶或開發單位自設個別污水處理設施，不施作污水管線。惟查該府工務局養護工程處曾於九十年二月十九日函致台北市土地重劃大隊略以：經查本地區原核定水土保持計畫書內並未計畫將污水容量予以納入，倘未經水理分析且增加排水系統容量而貿然將污水排入雨水下水道中，日後恐有影響區內排水負荷及下游民眾生命安全之顧慮。查下水道法及其施行細則規定，私人新開發社區可容納五百人以上居住或總計興建一〇〇住戶以上，應設置專用下水道。按平均地權條例第六十條固未將污水處理廠用地納入共同

負擔項目，惟尚不得據此即可免予施設專用下水道，尤以本地區都市計畫既已限定應採整體開發方式，若採各戶自設個別污水處理設施將背離整體開發之主旨，亦違反下水道法及原通過環境影響說明書之承諾，顯屬不當，應立即匡正，並督促開發單位規劃設置污水處理設施。

四、獎勵自辦重劃缺乏標準作業程序，行政效率不彰。

依平均地權條例第五十八條規定，為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，中央主管機關（內政部）已訂有「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」。復依同條例第六十條第三項但書規定，經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，其重劃總負擔不受不得超過重劃總面積百分之四十五之限制。查六之六地區雖於六十八年由保護區變更為住宅區時即於都市計畫說明書內註明應以自辦重劃整體開發方式辦理，惟本地區係屬山坡地住宅社區，且坡度超過百分之十五之地區高達全區面積的百分之六十四，土地所有權人亦多達一八二人，人數眾多徵求同意困難雖屬實情，惟本重劃區實施過程中，重劃主管機關地政處（土地重劃大隊）基於獎勵民間自辦重劃，減少政府日後取得公共設施用地財政負擔意旨，刻意協助該重劃區突破困境，惟因目前獎勵自辦重劃缺乏標準作業程序，行政效率低落，諸如：是否需環境影響評估及水土保持計畫審定後始能核定重劃區自擬之細部計畫？重劃會可否於重劃範圍確定及重劃計畫書核定前成立？徵求區內土地所有權人同意書後應於多久期限內辦理重劃業務始為有效？重劃工程可否免申請雜項執照？重劃

工程報請施工前可否准予動工搭建施工事務所？水土保持計畫與環境影響說明書之關係與下水道法及平均地權條例間之優先適用等事項，該府相關權責機關間因權責不清而常生歧見，致事事需簽呈市長核示，該地區重劃會多年來亦常抱怨政府行政效率低落，無所適從，顯非所宜。

綜上所述，台北市政府處理經保護區變更為住宅區之士林區住六之六地區都市計畫、環境影響評估、水土保持計畫、建築管理、下水道施設及獎勵自辦市地重劃等作業，涉有扭曲法令規定及權責不清、執法不嚴，有失政府立場之處，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請台北市政府督促所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 三 月 日

