

調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺南市政府及交通部鐵路改建工程局辦理「變更臺南市主要計畫（配合臺南市區鐵路地下化計畫）（第一階段）」等案，採擴大徵收用地並拆除渠等建物，嚴重侵害民眾財產權；又該府疑以環境影響差異分析報告方式規避環境影響評估報告，究實情為何？相關主管機關是否涉有違失？應有深入探究之必要乙案。

貳、調查意見：

據訴，臺南市政府及交通部鐵路改建工程局（下稱鐵工局）辦理「變更臺南市主要計畫（配合臺南市區鐵路地下化計畫）（第一階段）」等案，採擴大徵收用地並拆除渠等建物，嚴重侵害民眾財產權；又該府疑以環境影響差異分析報告方式規避環境影響評估報告，究實情為何？相關主管機關是否涉有違失？應有深入探究之必要乙案。案經本院調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、所訴臺南市政府及鐵工局任意東移以擴大徵收範圍損害權益乙節，經審酌臺南市區鐵路地下化計畫擬定過程及相關都市計畫發布變更程序，尚難認有任意情事

（一）查「臺南市區鐵路地下化計畫」（下稱本計畫）規劃歷程，係源自臺南市政府於82年初先完成臺南市區鐵路立體化（郊區化）可行性研究報告，嗣行政院經濟建設委員會（下稱經建會）於82年3月10日行政院公共建設督導會報第35次委員會會議中，由行政院連前院長指示同意辦理，並於84年12月完成綜合規劃報告。然臺南市政府於85年11月陳請將臺南車站列為古蹟，已完成之綜合規劃報告遂配合

修改。嗣 87 年 12 月再公告臺南車站為省定古蹟，並確定古蹟保存範圍（配合臺灣省政府精減作業，省定古蹟改列國定古蹟），為因應臺南車站變更為古蹟及經建會指示審議事項，爰進行修訂規劃報告，88 年 6 月完成修訂綜合規劃報告後，陳報交通部審查。惟本計畫因經費分攤始終未能達成共識，96 年 4 月 26 日行政院蘇前院長爰裁示臺南市政府按本計畫 12.5% 比例分擔，中央則負擔 87.5%。96 年 10 月 23 日經建會召開審查會議確認計畫經費分擔比例，並鑑於規劃報告完成逾 14 年，時空環境已有變化，為使本案之實施符合需要，遂要求重新檢討「工程施作方式、縮短工程時程，以減低當地交通衝擊」、「臺南古蹟車站保護方式，須依文化資產保存法妥為辦理」、「檢討規劃增設南臺南站及臺南航空站 2 通勤站站址及設站適切性」、及「土地開發效益挹注工程經費之可行性」等重要課題，並指示依環評法第 16-1 條規定，辦理環境(現況)差異分析，並俟環差審議通過後，提報行政院後再行動工。而本計畫綜和規劃報告於 98 年 9 月始經行政院正式核定通過。

- (二)鑑於陳訴人等質疑地下化永久軌於現有軌東側施作理由(東移原因)乙節，經詢據臺南市政府及鐵工局說明表示，本計畫為能達到對臺南火車站古蹟的保存最佳、降低市區交通之衝擊、都市縫合最佳、對台鐵現有營運衝擊最低及地面建築物拆除最少之考量，自始就是設計「在既有鐵路的東側」施工，且是唯一版本，並無推翻原有已核定路線而向東移設的情形；而該項工程所規劃之用地範圍與施工工法，亦為因應地下化施工中鐵路營運安全、降低施工

風險、維持安全距離及臺南車站為國定古蹟無法更動等因素，於(行政院核定前)研析各種不同規劃方案後，最後決定採用的最佳方案，無任意變更計畫之情事。

(三)至陳訴人等所關心所徵收之土地，於本計畫(地下化)施工完竣後地面層規劃使用方式，鐵工局表示，因應鐵路下地後之土地騰空特性，土地開發規劃未來地面層將以供公共使用之道路及人行道為主；而臺南市政府另說明本案鐵路地下化工程範圍寬度約16.3公尺，考量工程結構安全、鐵路行車安全，鐵路地下化工程完工後，其上方騰空廊帶除必要之車站站體、通風口、逃生口、抽水機房等公共設施及公用設備外，已無法進行其他開發建築(故無法分回土地)，為解決必要之交通需求並避免該騰空廊帶荒置或低度利用，致衍生公共安全、衛生問題，依據已公告發布實施之「變更仁德(文賢地區)都市計畫」、「變更臺南都會公園特定區計畫」內容，工程用地範圍均劃設為「公園道用地(兼供鐵路使用)」、「道路用地(兼供鐵路使用)」、「鐵路用地」等公共設施用地；而尚未發布實施之北區、東區所涉都市計畫(草案)除引道段及站區外，主要規劃亦為「公園道用地(兼供鐵路使用)」、「道路用地(兼供鐵路使用)」、「公園用地(兼供鐵路使用)」、「道路用地(兼供鐵路使用)」、「車站用地」、「鐵路用地」等公共設施用地。

(四)綜上，經審酌臺南市區鐵路地下化計畫擬定過程及相關都市計畫發布變更程序，尚難認有任意情事，所訴臺南市政府及鐵工局任意東移以擴大徵收範圍損害權益乙節，容有誤解。

二、查本計畫自規劃開始至核定綜合規劃報告，期間均依

環境影響評估法規進行環評作業，並提各項分析報告報請環保主管機關核定在案，所稱有規避環評乙節，容有誤解

- (一)按環境影響評估法(環評法)第5條規定：「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。…」第16條規定：「已通過之環境影響說明書或評估書，非經…核准，不得變更原申請內容。…其應重新辦理環境影響評估之認定，於本法施行細則定之。」第16-1條規定：「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析(下稱現差分析)及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」同法施行細則第37條規定：「開發單位依本法第16條第1項申請變更環境影響說明書或評估書內容，涉及環境保護事項之變更，無須重新進行環境影響評估者，應提出環境影響差異分析(下稱環差分析)報告，由目的事業主管機關轉送主管機關審核。…」第38條規定：「開發單位變更原申請內容有下列情形之一者，應就申請變更部分，重新辦理環境影響評估：一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。三、降低環保設施之處理等級或效率者。四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。五、對環境品質之維護，有不利影響者。六、其他經主管機關認定者。」爰此，環評法規除詳載何種開發行為應提

環境影響評估或應提現差分析及環差分析之時機外，對於應重新提報環評之條件亦有明確規範。

(二)本計畫自環境影響評估說明書於 85 年間審查後，至 98 年行政院核定綜合規劃報告時，已歷時十餘年，因應時空環境轉變，致民眾產生該計畫是否應重新進行環評之質疑，及開發單位又是否另以簡化之差異分析報告，規避應重新進行之環評作業。嗣經函據鐵工局表示，本計畫綜合規劃報告經三次修訂，期間雖歷經十餘年，主要差異僅為設置臨時軌與鐵路東側施做地下隧道之區別，且行政院核定以東側施做地下隧道前，經建會於 96 年間除召開審查會議確認計畫經費分擔比例外，亦認為因時空環境已有變化，為使本案之實施符合需要，爰要求鐵工局重新檢討「工程施作方式、縮短工程時程，以減低當地交通衝擊」等各項重要課題，並指示依環評法第 16-1 條規定，辦理環境(現況)差異分析。另該局於本院約詢時亦再次補充說明，依據前述環評法第 16-1 條規定「…取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查，…」，交通部雖於 98 年 9 月 15 日核發開發許可，然本計畫「NCL201 標保安車站等周邊改善工程」已於 100 年 1 月 3 日開工，並未違反前開逾三年規定，故無需辦理現差。惟依經建會前述審議意見，該局仍於規劃階段完成後，依規劃成果辦理第 1 次環差分析及現差分析併案送行政院環境保護署(下稱環保署)審查，最終亦獲該署於 99 年 7 月 30 日審查通過。

(三)另為釐清本計畫環評過程是否符合規定，經詢據環保署表示，該署審查交通部轉送鐵工局所擬之環差

及現差分析報告時，除就鐵工局所提出之「變更內容」、變更後之環境影響差異分析、環境保護對策之檢討及修正與環境現況差異分析等事項審查外，並同時就「變更內容」是否符合環評法施行細則第38條第1項各款應重新辦理環評之範疇進行審查，前後歷經4次專案小組審查會議審查，並提該署環評審查委員第194次會議討論後，做出「審核修正通過」之決議。爰此，鐵工局就本計畫開發應盡之各項環評作為，應無違背環評法規之各項規定。陳訴人等所稱有規避環評乙節，容有誤解。

三、臺南市政府及鐵工局於本計畫規劃階段至都市計畫變更期間，業依規定辦理多場次說明會及座談會，惟似仍未獲民眾充分瞭解，為降低疑慮及減少抗爭，洵應於都市計畫變更案發布實施及徵收計畫核定前再加強溝通

- (一)按都市計畫法第19條規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及舉行說明會，…」第28條規定：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。」而都市計畫法臺灣省施行細則第5條則明定：「縣（市）政府應於本法第19條規定之公開展覽期間內舉辦說明會…」另土地徵收條例第10條規定：「…需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。…」而內政部為確實要求需用土地人踐行公聽會之宣導及溝通程序，以聽取民眾意見並廣納各界意見，審慎衡酌徵收土地之公益性及必要性，並作成

適當之處理，亦於 99 年另訂定「申請徵收前需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見機會作業要點」（下稱作業要點），俾供需地機關辦理說明會時有參考依據。

- (二)依前述作業要點第 2 點規定：「為落實土地徵收條例規定，需用土地人於興辦事業計畫報經許可前，應至少舉行二場公聽會；必要時，得舉行多場公聽會。…」鐵工局表示，本計畫於 98 年 9 月行政院核定前，業分別於 93 年 5 月 19 日及 98 年 6 月 18 日召開 2 場工程規劃公聽會，以聽取在地居民意見，嗣為因應「土地徵收條例」新修正規定，爰重新舉行公聽會，其中仁德區公聽會已於本（102）年 3 月 29 日及 5 月 7 日各召開一場，而東區及北區公聽會將配合都市計畫變更作業進程，各再補辦 2 場次公聽會。
- (三)另查本計畫途經臺南市北區、東區、仁德區等三行政區，涉及都市計畫有原「臺南市主要計畫」、「臺南市北區細部計畫」、「臺南市東區細部計畫」、「仁德文賢地區都市計畫」、「臺南都會公園特定區計畫」等 5 個都市計畫。臺南市政府係於行政院核定本計畫後 99 年 8 月接受鐵工局委託，代辦相關都市計畫變更作業。該府並依據交通部核備之鐵路地下化用地範圍，及配合工程實際需要，分階段辦理都市計畫變更作業，目前除已發布實施之文賢地區及臺南都會公園特定區 2 件（仁德區）都市計畫案外，尚未發布實施之原臺南市主要計畫及北區、東區細部計畫等 3 件都市計畫變更案，臺南市政府亦已於 101 年 8 月 8 日起至 9 月 6 日辦理公開展覽，並於 101 年 8 月 28 日、31 日辦理 4 場公開展覽說明會。
- (四)臺南市政府並表示，針對被拆遷戶組成自救會之訴

求，已多次與自救會面對面討論尋求共識，同時亦多次與鐵工局研商，且共同組成臺南計畫與民溝通小組，協助該局向民眾說明釐清施工工法、工程規劃等疑義，並於101年10月26日召開「臺南市區鐵路地下化」座談會聽取自救會意見，復於102年2月6日召開「臺南市區鐵路地下化計畫工程技術論壇」，邀集鐵工局、自救會代表、臺南地區各大學院校校長所推薦的專家學者，以及自救會所邀請之專家學者，希冀透過公開論壇，共同對於鐵路地下化工程技術設計的妥適性進行對話，並獲得民眾充分瞭解與支持。

- (五)據上論結，臺南市政府及鐵工局為能讓本計畫順利執行並符法制，自計畫規劃階段至都市計畫變更期間，業依規定辦理多場次說明會及座談會，惟似仍未獲民眾充分瞭解，為降低疑慮及減少抗爭，洵應於都市計畫變更案發布實施及徵收計畫核定前再加強溝通。

四、臺南市政府及鐵工局除法定補償外，既已另訂專案照顧方案及安置計畫，俾妥善照顧工程範圍內權益受影響民眾，為增加能見度獲取民眾支持，市府及鐵工局允宜詳加說明妥善處理，以安民心

- (一)查土地徵收條例第34-1條明定：「徵收公告一年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計畫情形。前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。」爰此，鐵工局表示，經向臺南市政府查詢，目前符合前述資格者共計5戶，該局除著手進行擬訂妥適安置計畫外，預計於完成都市計畫變更後與將與拆遷戶協議

安置事宜。

- (二)而臺南市政府另為照顧拆遷戶之居住問題，亦由市府提出專案辦理照顧住宅方案，擬運用位於南臺南副都心計畫中，市府取得之可建築用地，興建照顧住宅，以成本價提供拆遷戶申購。據該府表示，由於鐵路地下化工程為臺南市重大建設，也是臺南市民多年來共同的期待，因該項方案並非依據徵收法令規定必須提供，性質上屬專案性質，市府基於對該項工程的重視，同時亦為降低拆遷戶抗爭，以利工程順利推動，特以專案方式提出照顧住宅方案，主要目的係供地下化工程拆遷的合法住戶以優惠條件來選購，以解決拆遷戶居住的問題。
- (三)綜上，臺南市政府及鐵工局除法定補償外，既已另訂安置計畫及專案照顧方案，俾妥善照顧工程範圍內權益受影響民眾，為增加能見度獲取民眾支持，市府及鐵工局允宜詳加說明妥善處理，以安民心。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函復陳訴人。
- 二、調查意見三、四，函請臺南市政府及鐵工局妥善處理見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：吳豐山

尹祚芊