

調查報告

壹、案由：據訴，交通部公路總局辦理「台9線花東公路臺東縣界至臺東市路段拓寬計畫」工程，嚴重影響沿線居民權益等情案。

貳、調查意見：

本院委員於民國（下同）106年6月29日地方巡察臺東縣時，關山鎮月眉里里長鄒秀清及鄰長許晉彰等人陳情交通部公路總局（下稱公路總局）辦理「台9線花東公路臺東縣界至臺東市路段拓寬計畫」工程（下稱本計畫），嚴重影響沿線居民權益，爰本院於同年7月19日立案調查。案經調閱交通部、公路總局、臺東縣政府及台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）等機關卷證資料，復於106年9月29日現地履勘，並於同年9月30日辦理座談及詢問前揭機關業務主管人員，業調查竣事，臚列調查意見如下：

一、民眾陳情台9線拓寬工程因規劃為雙向4車道增加路幅，拆除部分房舍將影響居住生活，惟公路總局針對多年占用國有道路用地之地上物拆除，拓寬仍應維持車道數一致之原則，以確保道路交通安全；另對於非屬瓶頸之路段，後續拓寬需要及採行方案，亦應持續與民眾溝通規劃形成共識，化解疑慮及民怨。

（一）依交通部101年5月2日函核定：「台9線花東公路臺東縣界至臺東市路段拓寬計畫工程納入『臺灣地區公路整體規劃-省道改善六年（102~107）建設計畫』辦理。」本計畫屬花東地區交通部門整體施政中程計畫，為花東公路花蓮路段改善工程之延續計畫。按「台9線花東公路臺東縣界至臺東市路段拓寬計畫綜合規劃及第一階段環境影響評估綜合規劃期末報告」第一章：「本計畫設計斷面，拓寬工程橫

斷面規劃，設置雙向4車道，車道兩側得設置自行車道，部分邊坡挖填路段則視實際需要增加用地範圍，總路權按30公尺用地寬度原則辦理。各橫斷面設計要素之寬度在考量減輕環境衝擊前提下，得使用規範容許之最小值，附屬工程應考量必要之交通工程等設施。」先予敘明。

- (二)查台9線花蓮至臺東段是花東縱谷地區主要且最為重要之交通主幹，長期以來為雙向2車道配置，公路系統的發展無法與時俱進。為改善花東地區台9線，公路總局於97年起推動台9線花東公路第三期改善計畫¹，臺東縣境部分，該局於98年至101年間辦理本計畫可行性研究，蒐集在地住民之意見，並拜訪臺東縣政府工務處與池上、關山、鹿野、卑南等鄉鎮公所相關業務主管人員，綜整地方主要意見為：「1、台9線臺東縣境至綠色隧道段目前尚未拓寬，請規劃單位瞭解台9線花蓮路段4車道拓寬計畫內容，俾利公路橫斷面規劃與建設期程配合。2、花東縱谷觀光資源豐富，建議本計畫公路以景觀大道規劃，並應與台9線花蓮路段同步施工。3、花東鐵路改善計畫於關山鎮月眉段路線將有截彎取直工程，台9線關山外環道研擬東側外環路線方案宜妥善與其配合。4、台9線臺東路段現況已完成2公尺寬自行車與慢車道共用車道之標線工程，本工程公路橫斷面應考量自行車道之規劃等。」另本計畫可行性評估已於101年完成。公路總局嗣於102年辦理綜合規劃，並於105年1月12日與1月13日、同年6月6日與6月7日辦理4場環境影響評估說明會，瞭解及回應沿線民眾之意見與訴求。

¹ 公路總局第四區養護工程處〈台9線花東公路第三期道路(後續)改善計畫/計畫緣起〉，<https://thbu4.thb.gov.tw/page?node=7483c7ac-1b7f-47f1-8ebe-8920418bec63>。

(三)復查本計畫路段拓寬寬度原則採30公尺，可能影響部分沿線如：卑南鄉初鹿市區、關山鎮月眉里及鹿野鄉永樂路等路段住戶建物拆遷。故卑南鄉初鹿市區居民向臺東縣政府建議縮減為22.7公尺，避免拆除房屋；經查，初鹿路段聚落密集，大部分建物皆已依道路計畫寬30公尺退縮，道路拓寬影響多為非建築主體部分，經詢公路總局表示：「考量初鹿為區域觀光熱點且沿路大部分建築已依規定退縮，維持拓寬為30公尺規劃設計原則，較符當地居民之期待，且可提供較佳之聚落交通、生活人本與觀光停駐服務。」關山鎮月眉里住戶除向本院陳情外，另向行政院環境保護署（下稱環保署）提送陳情聯署書略以：「公路總局辦理台9線第1次拓寬工程時，月眉里沿線居民已經配合拓寬工程施作，將部分建物拆除退縮至現有位置，現在公路總局欲進行台9線第2次拓寬工程，又要月眉里沿線居民配合拓寬工程拆除部分建物，顯非合理。」惟查關山月眉路段於76年辦理拓寬時，徵收用地寬為20公尺，而當時僅拓寬至15公尺，故公路總局只補償並拆除施工範圍15公尺內之地上物，15公尺至20公尺部分因未進行補償，因此多年來並未因民眾占用因素而進行拆除，未來執行本計畫時將予以補償並拆除，但考量住戶拆遷問題，目前暫列為第三階段辦理；至於鹿野鄉永樂路段採鹿野外環道設計，規劃構想為避免鹿野原市區大規模拆遷，減少丘陵區因拓寬造成大規模環境衝擊，道路斷面建議案已配合縮減為22.7公尺，概估影響戶數由16戶減為10戶，設計階段時將以交通工程方式，再減輕影響戶數。是以，卑南鄉初鹿路段早已按道路計畫寬30公尺退縮，關山月眉路段亦於76年時已辦理徵收地寬為20公

尺，該等用地係屬交通用地無誤，至於鹿野鄉永樂路段採鹿野外環道設計，亦已考量避免鹿野原市區大規模拆遷，惟未來公路總局於設計階段時仍需積極與居民溝通協調，以化解民怨。

(四)另，臺東地區主要客運運輸仍有賴鐵公路系統，花東縱谷內亦缺乏一條雙向4車道以上之省道公路系統，無法滿足花東縱谷之通過性交通需求；且針對主要瓶頸點拓寬與易肇事改善的需求而言，本計畫範圍台9線雖然現況交通量並不高，但由於雙向2車道禁止超車之路型配置，以及最高50~60公里/小時之行車速限管制，造成本計畫範圍服務水準受到影響，因此目前公路容量雖無不足的問題，但整體道路服務水準並不佳；況且現況主要瓶頸路段為沿線都市計畫區之市區路段、聚落建物發展密集路段及鹿鳴橋以南的郊區路段，服務水準大致為D~E級，若未具體增加道路容量，未來上開路段依然為瓶頸路段。且為兼顧地方發展，避免原有的社區因拓寬採外環道方式而快速沒落，爰此公路總局將本計畫拓寬工程規劃為雙向4車道，並按30公尺用地寬度原則辦理。秉於公路整體規劃之一致性原則，復為減少拓寬造成沿線建物拆除之影響，公路總局業修改本計畫設計斷面為：「計畫路線路寬由原約8~15公尺拓寬為約22.5~30公尺，配置雙向4車道（2快2混合車道），兩側原則設置分隔自行車及人行綠帶，隧道段採雙孔單向雙車道。」

(五)再者，本計畫擬分三階段施工，關山月眉里、瑞豐路段拓寬工程屬崁頂永安段（台9線崁頂月眉段拓寬工程334K+650~339K+000），目前受限於用地取得及拆遷困難，公路總局將其暫列為第三階段施工區，後續實際各路段之施工時程，仍應考量經費編列情

形、用地取得時程、當地住民意見等多方面因素後，才據以決定各路段推動時程。是以針對關山鎮月眉里現況交通服務水準為C級，非屬瓶頸路段，後續拓寬需要及採行方案，仍應持續和當地民眾溝通，形成共識，以利辦理道路拓寬。

(六)綜上，公路總局進行台9線拓寬，由現行之雙向2車道與2慢車道配置，規劃拓寬為雙向4車道及路肩設施，民眾陳情若部分房舍遭到拆除將影響居住生活，針對長期占用國有道路用地之地上物，拓寬仍應維持車道數一致之原則，採行交通工程手段減少道路橫斷面需求，以確保道路交通安全，另對於非屬瓶頸之路段，後續拓寬需要及採行方案，亦應配合預算、用地及民意等因素條件，並持續與當地居民溝通形成共識。

二、台糖公司對於承租土地之居民，同意配合後續承租及建物改建等措施，臺東縣政府應本於地方交通主管機關權責，對於攸關地方發展及改善交通狀況之台9線拓寬工程，除協助工程順利推動外，允應積極協調該公司以保障居民居住權益，以紓民怨。

(一)依地方制度法第16條規定略以，縣（市）民對於地方社會福利事項，有依法律及自治法規享受之權。另財政部為落實經濟社會文化權利國際公約保障居住權，參酌各界建言於106年5月9日修正發布「國有非公用不動產被占用處理要點」，修正內容之一係擴大協助弱勢占用者，明定占用人屬社會救助法規範低收入或中低收入戶、特殊境遇家庭扶助條例規範之特殊境遇家庭成員、依身心障礙者權益保障法領有生活補助費者、依老人福利法領有中低收入老人生活津貼者，於排除占用前協助依法向目的事業主管機關申請相關補助、補貼或津貼之規定。

- (二)經關山鎮月眉里居民向本院陳情，月眉里居民多為65至90歲之老年人，長期務農，無良好經濟能力，且月眉里沿線居民之土地大多係向台糖復查承租，如需配合前述工程計畫拆除建物，未來亦無法也無能力再重建房屋。查本計畫如以寬度30公尺辦理拓寬，初步估算影響戶數為99戶，拆除範圍為3.85公尺~7.4公尺不等，另若以替代方案以既有路權21.5公尺辦理拓寬，未來辦理拓寬無需額外徵收用地，但部分地上物仍須辦理拆遷，影響戶數計89戶。公路總局於106年2月針對關山鎮月眉里、瑞豐村路段辦理土地鑑界，依據鑑界結果現有路權為18公尺~21.5公尺不等，道路兩側房屋多係違規占用，占用寬度約0.5~3.4公尺。惟目前僅於綜合規劃及環評階段，尚未進行詳盡之測量，前述結果為初步之簡易量測結果，實際影響範圍仍應以計畫設計階段為準。
- (三)復查，台糖公司統計土地承租人越界使用國有地共計27件，其中22件為早期出租建地²，餘5件為占建出租建地³。該公司對於後續承租之處理原則為：「1、該公司將依徵收後之土地標示及面積辦理契約書修正及計租，無息償還承租人已繳未到期租金。並原則同意承租人於承租範圍內依原建物面積改建。2、徵收後契約剩餘土地依約可由承租人繼續承租，至原承租範圍外土地，該公司可配合毗鄰地承租人之需求及土地使用現況等研議辦理標租。」惟對於部分因拆屋或徵收而無法繼續居住、無能力整建之民眾，當屬財政部106年5月9日修正

² 早期出租建地：台糖公司接管日據時代資產時已出租有案者。

³ 占建出租建地：非屬早期出租建地，地上物於88年9月4日前建築者。

發布「國有非公用不動產被占用處理要點」之弱勢占用者，臺東縣政府本於地方主管機關權責，允應協助依法向目的事業主管機關申請相關補助、補貼或津貼之規定，善盡協助弱勢民眾之居住處置及相關配套措施。

- (四) 綜上，臺東縣政府為地方交通主管機關，對於攸關地方發展及改善交通狀況之台9線拓寬工程，應協助工程單位推動，且為落實經濟社會文化權利國際公約保障居民居住權，應於排除占用前協助依法向目的事業主管機關申請相關補助、補貼或津貼，並應積極協調台糖公司對居民之土地後續承租及建物改建或修建等補救措施，以保障居民居住權益，以紓民怨。

三、本計畫路段目前肇事型態多為發生在聚落為主之對撞、側撞及行人穿越等情形，且公路總局推動台9線拓寬，係以改善易肇事路段及提升道路交通安全為目標，故拓寬工程應著重於肇事態樣之改善，並將地方居民之生活習慣、用路方式及農具進出道路等特性納入改善工程之考量，以落實本計畫推動之目的。

- (一) 據本計畫路段拓寬可行性評估階段，蒐集94年1月初至98年12月底5年期間之肇事情形，A1類及A2類事故共計576件（死亡57人、受傷769人）。復據公路總局統計101年至105年期間A1類及A2類肇事件數共計721件（其中，A2類有688件，相較可行性評估階段統計之524件為高，肇事件數增加3成多。）死傷人數增加至1,037人（其中死亡人數35人雖較過往稍有降低，惟受傷人數994人，增加225人，增幅近3成。）由上開數據顯示，本計畫沿線路段長期以來，每年肇事件數平均在百件以上，近年肇事情形及死傷人數更有未減反增現象，亟待檢討改進。

- (二)查本計畫沿線路段事故案件之肇事原因，包括：對撞、追撞、同向擦撞、超速車輛自撞護欄或衝出路外或與對向車輛對撞等情形。經詢公路總局表示：「以單位長度肇事率來看，肇事率高的路段大部分發生在聚落，且聚落的部分比非聚落還嚴重，肇事態樣主要為對撞、側撞和行人被撞等3種。」該局針對「對撞」的部分，採用護欄、標線等方式處理，就「對向側撞」部分，提供路口轉向待轉區，「行人」部分則設計人行道。另該局依地方建議，近年陸續改善標誌標線系統(增設警告標誌、安全方向導引標誌「輔2」、反光導標及第一、二類危險標記)，於出入口較為頻繁之重要路口增設三色號誌或岔路標誌，於易超速路段增設測速照相或由加強違規取締罰則等非工程改善之管理手段，然肇事件數並無明顯降低，甚至於102年起肇事件數又開始緩步上升，顯然以目前所採行交通工程改善方式成效並不顯著。
- (三)復查，105年1月12日本案環境影響評估計畫第1場說明會，臺東縣議會陳彥宗副議長表達略以：1. 關山外環道路兩旁排水溝儘量勿影響道路兩旁水田；2. 關山外環道路沿東7兩旁都是水田，要考量大型農具進出需要，道路與農路間落差不要太大，以避免影響農民日常工作。黃瑞華議員表示略以：花東鐵路拓寬之後留下來的爛攤子完全由鎮公所負責收攤，破壞滿多鄉鎮道路，完工後善後處理問題沒有盡到責任，這方面的規劃請納入考量。另關山鎮代表會主席發言略以：花東鐵路高架化工程破壞之農水路，地方公所至今仍沒有經費修復，希望本計畫能將農水路、居民出入道路修復等一併規劃。關山鎮鎮長附議略以：1、高架鐵路工程時破壞高架橋

下之農路、道路、排水、堤防、擋土牆及整個穿越道路等設施，當初答應的修復費用，完工通車後就不見了；2、鎮民擔心台9線拓寬在東7線後，鎮民及商家的商業機會恐成為第2個富里，請考量重要匝道、支道的車流量；3、污水下水道、道路排水、灌溉排水及區域排水等請一併考量規劃。另，105年1月13日本案環境影響評估計畫第2場說明會，卑南鄉村長建議略以：美農六塊厝台9線下有居民走的小路，對於較小的鄰接道路進出問題請考量規劃。是以，未來公路總局辦理本計畫設計階段時，除前述肇事率高的聚落路段，肇事點和路口改善、車流分流及居民使用習慣等應積極溝通協調改善外，與計畫相關的房屋高低差、道路與農田落差、農水路排放、農水路破壞後之修復、民眾建物及相關用地取得、重要匝道與支道等均應一併考量規劃，俾使本計畫順利完成，並符合居民期待。

(四)綜上，公路總局推動台9線拓寬，係以改善易肇事路段及提升道路交通安全為推動目標，然由近年來各項交通工程改善措施成效有限，無法有效降低肇事件數，故未來拓寬工程應著重於肇事態樣之改善，以目前多發生在聚落為主之對撞、側撞及行人穿越之型態之情形，自應將地方居民之生活習慣、用路方式及農具進出道路特性納入改善工程之考量，呼應當地民眾需求，以落實本計畫推動之目的。

四、民眾陳情拓寬可採新建或增建道路之方式，惟公路總局執行台9線拓寬之主要目的係以改善易肇事路段及提升道路交通安全為目標，且本計畫相關設施用地範圍仍待設計階段方能確定，拆遷房屋範圍已確定之陳情容有誤解，應加強說明釋疑。

(一)本計畫目標有3：「一、建構完整運輸，帶動城鄉發

展；二、改善瓶頸路段，消弭危險路段；三、綠色人本慢活，呵護花東淨土之計畫目標」。按關山鎮月眉里民眾向本院陳情內容為：「原路線全長為47.6公里，拓寬改善後之路線全長43.3公里，僅縮短4.3公里，行車時間縮短4分鐘，且台9線平日車流量不多，只在春節、清明等特定節日，才會湧入較多車潮，是否真的有拓寬之必要性，不無疑慮。」及「目前臺東縣鄉鎮外環防汛道路多為既有道路，附近土地亦多為國有土地，如將台9線拓寬工程移至外環防汛道路，串聯關山鎮、卑南鎮和鹿野鄉之外環防汛道路，即可有效紓解台9線年節車潮，且更大幅縮短行車時間並帶動鄉鎮市發展，政府亦無須耗費龐大經費徵收土地。」等訴求。

- (二)查台9線臺東縣界到臺東市路段，除龍過脈路段屬丘陵區外，大多數路段平面線形筆直，但其公路幾何條件受地形限制，無法避免彎道及陡坡的線形，且全線為雙向2車道禁止超車之路型配置，最高50~60公里/小時之行車速限管制。據公路總局分析，肇事地點以直路型態為大宗，例如：關山鎮德高至鹿野之永安路段路線筆直，但縱面線形起伏，尤其是部分路段跨越河川橋或鐵路陸橋的前後端，其豎曲線視距僅符合60公里/小時之設計標準，常有車輛不耐久候，在禁止超車路段超速違規逆向或利用慢車道超車，當發現前方來車時迴避不及而肇事。復據公路總局統計前10大易肇事路段中，因直線路段車速過快而違規超車肇事者有5處，分別為：月眉里(334.1K~334.6K)、煙草間(366.3K~366.8K)、池上街道(324.2K~324.7K)、初鹿路段(365.8K~366.3K及365.8K~363.3K)；另外，因路線急彎及平曲線視距不足導致容易肇事路段有3處，為：德高陸橋

(328.9K~329.4K)、賓朗村(366.6K~367.1K)、鹿野街道(348.7K~349.2K)、龍過脈路段(360.2K~360.7K);此外,賓朗街道因市區交通混流及干擾因素,名列為前10大肇事路段之第2名。公路總局針對「直線路段車速過快而違規超車」肇事路段,擬採「拓寬改善道路斷面、道路中央分隔」之解決對策,針對「急彎及平曲線視距不足」肇事路段,則採「新闢外環線或改線、交通工程改善設施」之解決對策,至於賓朗街道易肇事路段,則以賓朗外環道改線為之。是以,公路總局執行台9線道路拓寬之主要目的,係以改善易肇事路段及提升道路交通安全為目標。

- (三)復查,台9線關山鎮月眉里、瑞豐路段,目前現況交通服務水準為C級,並非屬瓶頸路段,惟該路段為本計畫10大易肇事路段之一。本計畫雖然原則採用原路拓寬,但針對市區及山區路段則視必要新闢路線,其中關山外環線主要係為避開第一名易肇事路段-德高陸橋、減少關山市區建物密集區之拆遷及因應關山鎮觀光產業發展之聯外運輸需求。關於月眉里民眾建議「拓寬工程移至外環防汛道路」部分,經公路總局初步評估,行經計畫關山外環線與舊台9線之比率約58:42,若改由防汛道路,由於路線較長,且距關山市區較遠,預期行經防汛道路外環線與舊台9線之比率將降至40:60,此時行經關山市區之舊台9線仍需負擔較多之車流量,交通安全提升程度有限,而闢建為雙向4車道之外環道卻分擔較低之流量,其整體改善效益將大幅降低;另民眾建議之外環防汛道路,因距離鄉鎮較遠,仍需新增聯絡道銜接台9線沿線生活圈,聯絡道之開發將導致較多之用地取得及建物拆除可能之議題。再

者，台9線道路功能乃以服務花東縱谷廊帶往來需求為主，目前之旅次型態多為沿線之聚落生活旅次及外來觀光旅次。若將關山外環線大幅改至卑南溪沿岸堤防道路，將無法服務原台9線廊帶之運輸需求，故可轉移至新線之交通量有限，對提升台9線行車安全及瓶頸路段改善效果並不大。

(四) 綜上，本計畫辦理程序包括：可行性評估、綜合規劃、環境影響評估、環境報告書審議、後續設計、用地取得、工程施工等相關作業，故前述新闢路線或改線等方案，必須根據環境影響評估法等相關法令規定，依計畫地區之環境特性，擬定評估項目，並配合確認之路線方案修正，然本計畫目前仍在環境影響評估階段，相關設施用地範圍仍待設計階段方能確定，且公路總局執行台9線拓寬，其主要目的係以改善易肇事路段及提升道路交通安全為目標，而非縮短路程，增加行車速度，或道路容量需求之故，故以新建或增建道路方式，亦非本計畫主要目的，民眾以為工程已經定案恐有誤解，應加強說明釋疑。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函復陳訴人。
- 二、調查意見一、三及四，函請交通部督促所屬確實檢討改進，並於2個月內見復。
- 三、調查意見二，函請臺東縣政府確實檢討改進，並於2個月內見復；並函請台灣糖業股份有限公司參處。
- 四、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：蔡培村

楊美鈴

中 華 民 國 1 0 6 年 1 2 月 日

附件：本院106年7月19日院台調壹字第1060800137號派查函暨相關案卷。