

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新竹市政府、國防部。

貳、案由：新竹市政府辦理港南農村社區土地重劃，未確實查明重劃區限建管制情形，仍將限建土地納入重劃範圍，且未提出具體、妥善之因應對策，肇致重劃後地主權益嚴重受損，顯未善盡職責，核有違失；又國防部於 83 年與內政部會銜發布「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」後，未配合修正相關管制區禁限建範圍圖，以致新作業規定與舊管制圖籍分別割裂適用，造成設管單位及地方政府無所依循，亦有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、新竹市政府辦理港南農村社區土地重劃，於開發審議期間明知部分土地位屬軍事飛航管制區，該府竟未於開發計畫提出具體因應對策，且於未確實查明重劃區限建管制範圍及允許建築高度之情形下，仍將限建土地納入重劃範圍，加上未於規劃設計及重劃分配時妥善因應，肇致重劃後約有 2066.91 平方公尺土地使用受限，18 位地主權益嚴重受損，顯未善盡職責，核有違失：

(一)按農村社區土地重劃條例施行細則第 3 條：「直轄市或縣（市）主管機關依本條例第 5 條規定勘選重劃區時，應就下列原則評估選定：(1) 明顯之地形、地物界線；(2) 社區人口及建地需求量；(3) 土地使用狀況；(4) 因區域整體發展或增加公共設施

之需要；(5) 土地所有權人意願；(6) 財務計畫；(7) 其他特殊需要」、農村社區土地重劃範圍勘選作業要點第 8 點：「重劃區因區域整體發展或增加公共設施之需要，其適度擴大之範圍，應避免將下列土地納入重劃區範圍：(1) 供文化保存使用土地；(2) 位屬環境敏感及特定目的事業使用土地；(3) 現供公共事業使用之土地或其他單位已提出申請開發為特定目的事業用地之土地；(4) 經政府擬定開發計畫或有重大建設之土地」等規定，雖無明文規範應避免將軍事限建管制區土地納入重劃區範圍，惟詢據內政部表示略以，有關農村社區土地重劃案是否有位於限建管制區，依非都市土地開發審議作業規範規定，應於辦理土地開發許可審議時，詳實查詢記載於非都市土地開發計畫書中，開發範圍納入限建管制區時，應讓重劃區內土地所有權人知悉、表達意見，並依其開發完成後之使用強度，擬具合理之重劃前後地價，作為土地分配之計算依據，以免損及土地所有權人權益等語，合先敘明。

(二) 本案新竹市港南農村社區土地重劃區位於新竹機場（屬大型軍用飛機場）副跑道（寬約 45 公尺）西側肩以西 127.5 至 542.7 公尺範圍內，其中 127.5 至 500 公尺部分屬軍方飛航限建管制範圍，應依國防部與內政部會銜公告之「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」，結合 80 年 9 月 5 日 2 部會銜公告之「新竹縣竹北市管制區禁、限建範圍圖」實施管制。依審定開發計畫書所載，系爭重劃區重劃後之乙種建築用地建蔽率為 60%，容積率為 180%，如以一般住宅建築高度每層 3.5 公尺計算，其容許建築高

度至少應達 3 層 10.5 公尺，方不致影響重劃區內土地所有權人之建築權益；詢據軍方表示，系爭重劃區建築高度實際有受影響範圍概約位於新竹機場副跑道西側肩以西 127.5 公尺至 191.7 公尺，由於位於機場限建管制區 23 跑道目視航線下方，依高距比 1 比 7 逐漸放寬限制高度，其合法可建築高度為 3.9 公尺至 13.1 公尺（另應再扣除高程落差）等語。惟查，新竹市政府辦理系爭重劃案，於 92、93 年進行資料蒐集（含非都市土地使用分區及各種使用地編定圖等）、初勘（該府會同香山區公所、港南里辦公室）、複勘（該府會同香山區公所、港南里辦公室、內政部地政司及土地重劃工程局）及先期規劃（該府委託內政部土地重劃工程局）階段，因該府事前未依「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」第陸-三項規定，將公告之軍事禁限建範圍依法定程序，標明於非都市土地使用分區圖及編定圖上，並於計畫書內說明該地區之土地使用限制，以致相關機關（單位）均未察覺、判明系爭重劃區位於軍事飛航管制範圍，故未能於重劃前置作業階段時，先行評估將限建土地納入重劃範圍之妥適性及可行性，錯失避免本案問題發生之先機。

(三)再查，新竹市政府於 95 年間辦理系爭重劃案非都市土地開發許可審議時，依規定以 95 年 5 月 17 日府地劃字第 0950047250 號函向空軍第四九九戰術戰鬥機聯隊（下稱空軍四九九聯隊）查詢系爭重劃區是否位屬「應予保護、禁止或限制建築地區」；嗣該聯隊以 95 年 6 月 16 日武籌字第 0950004331 號函復該府：「系爭重劃區位於新竹機場副跑道中心線約 650 公尺內，依『海岸、山地及重要軍事設施管

制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定』，屬軍事飛航限建管制區。該區如有建物興建，請依規定備妥相關資料逕送該部審查」，顯示軍方於開發審議期間即已告知新竹市政府，系爭重劃區位屬軍事飛航限建管制範圍。詎料，該府未依「非都市土地開發審議作業規範」規定，於開發計畫提出具體因應對策，亦未於審定開發前，備妥詳細位置資料及相關實測距離數據，商請空軍四九九聯隊計算澄復系爭重劃區之「限建管制範圍」及「允許建築高度」，竟僅以系爭重劃區內及毗鄰土地 83、84 年即有軍方准予按圖興建之合法建築物（申建高度分別為 14 及 13.1 公尺，實際建築高度分別為 10.6 及 9.75 公尺，其中 84 年申請案至 94 年間仍在建築中）為憑，草率推論系爭重劃區限建管制不影響重劃後之土地建築使用。在未確實查明該重劃區受限建影響範圍之情況下，仍將限建土地納入重劃範圍，且未將可能受限建影響區域規劃作為公共設施用地，亦未依農村社區土地重劃條例第 10 條規定，斟酌、比較重劃前後土地之利用價值，合理計算其公共設施用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準，加上未能於重劃區土地分配結果公告確定前（98 年 4 月 29 日），變更開發計畫即時因應，以致重劃後地主向該府申請建築時發現渠土地建築使用受限，所造成之問題與衝擊已難以補救。詢據新竹市政府表示，本案初步統計重劃後受影響之地主人數約 18 人，面積約 2066.91 平方公尺等語。

- (四) 綜上，新竹市政府辦理系爭重劃案，於開發審議期間明知部分土地位屬軍事飛航管制區，該府竟未於開發計畫提出具體因應對策，且於未確實查明重劃

區限建管制範圍及允許建築高度之情形下，仍將限建土地納入重劃範圍，加上未於規劃設計及重劃分配時妥善因應，肇致重劃後約有 2066.91 平方公尺土地使用受限，18 位地主權益嚴重受損，顯未善盡職責，核有違失。

二、國防部於 83 年與內政部會銜發布「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」後，未配合修正相關管制區禁限建範圍圖，以致新作業規定與舊管制圖籍分別割裂適用，欠缺法令適用整體性及權利義務衡平性，不僅造成設管單位對於軍事飛行禁限建管制區允許建築高度之計算、審核產生混淆、歧異，更間接導致地方政府重劃建設無所依循，顯有疏失：

(一)國防部依國家安全法施行細則（原動員戡亂時期國家安全法施行細則）第 36 條規定，為避免變更地形、地貌，妨害作戰效能或重要軍事設施安全，於 76 至 80 年間先後與內政部會銜公告臺澎地區重要軍事設施管制區 124 處及「動員戡亂時期臺澎地區海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建劃定及公告作業規定」（下稱「舊作業規定」），並公告禁限建範圍管制圖（含本案新竹縣竹北市軍事設施管制區公告圖，下稱「舊管制圖」），作為軍方設管單位實施審查及管制之標準與依據；嗣於 83 年 5 月 30 日，國防部再與內政部會銜公告「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」（下稱「新作業規定」），舊作業規定同時廢止，先予敘明。

(二)按新作業規定略以，國防部為確保軍事設施安全，依規定得會同內政部指定重要軍事設施地區，劃為

管制區並公告之，又為避免妨害重要軍事設施安全，得會同內政部在管制區內指定一定範圍內實施禁建、限建。惟查，國防部於 83 年與內政部會銜公告「新作業規定」後，因民意反對（新規定較嚴）及經費不足等因素，未重新公告新禁限建範圍管制圖（下稱「新管制圖」），以致各軍用飛機場設管單位仍沿用 80 年公告之「舊管制圖」，並結合「新作業規定」實施相關禁、限建作業之審查及管制。然而，軍方上開作法顯然忽略「舊管制圖」係依「舊作業規定」（禁建範圍：跑道及副跑道兩側，自道肩邊緣起向左右各 100 公尺……；限建範圍：跑道及副跑道兩側，自道肩起，向左右各 500 公尺……）所繪製公告，與新作業規定（禁建範圍：寬由跑道中心線向兩側各展 150 公尺所構成之矩形……；限建範圍：……轉接面自距跑道(副跑道)中心線兩側各 150 公尺處，向外 420 公尺……）對於機場禁限建範圍起算點、延伸距離、構成面及限建區允許建築高度之起算點須否扣除禁建區等計算方式均有不同，竟任意將「新作業規定」與「舊管制圖」割裂適用，欠缺法令適用整體性及權利義務衡平性，導致設管單位對於限建高度審核適用標準產生混淆、歧異。

- (三)以新竹機場限建管制範圍內之港南農村社區土地重劃區周邊為例，軍方設管單位分別於 83、84 年間審核：(1)港南段建物(位於系爭重劃區內，約距機場西滑行道肩 150 公尺，無高程差)，及(2)新航段建物(毗鄰系爭重劃區，約距機場西滑行道肩 150 公尺，高程差 3 公尺)之新建申請案，經現地會勘結果認定，並按高距比 1 比 7 計算，其允許建築高度各為 18.4 (即  $(150/7) - 3$ ) 及 21.4 (即 (

150/7)-0) 公尺，由於申請人申建高度僅為 14 及 13.1 公尺，符合規定，爰分別於 83 年 6 月 3 日、84 年 2 月 14 日函復新竹市政府准予按圖興建（下稱上開 2 案）。嗣新竹市政府辦理港南農村社區土地重劃，雖知有部分土地位屬軍事飛航管制區，然該府以上開 2 案為憑，推論系爭重劃區限建管制不影響重劃後之土地建築使用，逕將限建土地納入重劃範圍，及至重劃後地主向工務單位申請建築始發現，該府認定之允許建築高度與軍方審核標準有相當落差，然已對重劃後地主權益造成嚴重損害。依據國防部空軍司令部澄復說明略以，新竹機場（大型軍用飛機場）之禁限建管制執行標準，於 83 年「新作業規定」公告前，審查機場轉接面限建區應以道肩起算；於「新作業規定」公告後，審查機場轉接面限建區應以道肩向外 100 公尺處起算，故上開 2 案係審查錯誤案件，港南段建物及新航段建物之允許建築最高高度應分別為 4.1（即 $((150-100)/7)-3$ ）及 7.1（即 $((150-100)/7)-0$ ）公尺等語。惟查，上開 2 案原審核結果實非單純「審查錯誤」所致，軍方顯係將「新作業規定」與「舊管制圖」分別割裂適用，以致設管單位及地方政府無所適從，國防部允應確實釐清，並提出具體解決對策，俾杜爭議。

- (四) 綜上，國防部於 83 年與內政部會銜發布「新作業規定」後，未配合修正相關管制區禁限建範圍圖，以致「新作業規定」與「舊管制圖」分別割裂適用，欠缺法令適用整體性及權利義務衡平性，不僅造成設管單位對於軍事飛行禁限建管制區允許建築高度之計算、審核產生混淆、歧異，更間接導致地方政府重劃建設無所依循，顯有疏失。

綜上所述，新竹市政府辦理港南農村社區土地重劃，未確實查明重劃區限建管制情形，仍將限建土地納入重劃範圍，且未提出具體、妥善之因應對策，肇致重劃後地主權益嚴重受損，顯未善盡職責，核有違失；又國防部於 83 年與內政部會銜發布「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」後，未配合修正相關管制區禁限建範圍圖，以致新作業規定與舊管制圖籍分別割裂適用，造成設管單位及地方政府無所依循，亦有疏失。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**提案委員： 林鉅銀**

中 華 民 國 102 年 8 月 22 日