

調 查 報 告

壹、案由：據東山鄉環境保護自救會陳訴：臺南縣政府辦理永揚公司申請於東山鄉設置廢棄物處理場案，未依據「非都市土地開發審議作業規範」進行審查；復辦理再鑑界成果，造成界址移動 10.03 公尺，涉有圖利該公司之嫌等情乙案。

貳、調查意見：

本案據東山鄉環境保護自救會陳訴，臺南市政府（前臺南縣政府）辦理永揚環保事業有限公司（下稱永揚公司）申請於臺南市東山區（前臺南縣東山鄉）設置第一類乙級廢棄物處理場（下稱永揚廢棄物處理場）案時，未依據「非都市土地開發審議作業規範」進行審查；復該府辦理再鑑界成果，界址竟移動 10.03 公尺，似有圖利該公司之嫌等情乙案，業經本院調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、臺南市政府辦理永揚公司申請設置廢棄物處理場案，係依受理當時之「非都市土地使用管制規則」等規定，以使用地容許使用項目進行審查，尚屬妥適。惟該公司於設置申請文件，雖同意將設置 2 條聯外道路，嗣後卻未備齊各項證明文件補正，該府竟怠於追蹤，核有未當。

（一）按內政部 90 年 3 月 26 日修正發布「非都市土地使用管制規則」第 6 條規定略以：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目使用。……前項容許使用及臨時性設施，其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。各種使用地容許使用之項目如附表一。非都市土地容許使用執行要點，由內政部定之。」依據附表一所載，

林業用地容許使用項目包括「廢棄物清理及污水處理設施」；同規則第11條規定略以：「非都市土地申請開發為鄉村區、工業區、特定專用區達下列規模者，應辦理土地使用分區變更：……七、申請開發為其他特定目的事業使用或不可歸類為工業區、鄉村區及風景區之土地達2公頃以上者，應變更為特定專用區。」

(二)次按內政部92年3月26日修正發布之「非都市土地使用管制規則」，爰將「非都市土地容許使用執行要點」附件一各容許使用項目之許可使用細目及應否申請許可使用，提升至該規則附表一。即修正前附表一林業用地容許使用項目中之「廢棄物清理及污水處理設施」，修正後許可使用細目包括：「1、污(廢)水處理廠。2、水肥處理廠。3、廢棄物處理場(廠)。4、廢棄物回收貯存清除處理設施。5、營建剩餘土石方資源之暫屯、堆置、最終填埋設施。6、其他廢水或廢棄物清除處理設施。附帶條件為：事業計畫使用面積不得超過2公頃。」其修正說明：「林業用地為供營林及其設施使用者，其雖容許作廢棄物清理及污水處理設施。惟其規模如足以影響原使用分區劃定目的，應循變更編定方式辦理，是對第7款廢棄物清理及污水處理設施容許使用面積予以限制。」由上述規定可知，90年3月26日修正發布「非都市土地使用管制規則」規定，廢棄物清理及污水處理設施為林業用地容許使用項目，且當時該規則對於容許使用之面積未設有限制。至於林業用地容許作為廢棄物清理及污水處理設施，其事業計畫使用面積不得超過2公頃之附帶條件，經查係該規則於92年3月26日修正發布後，始有適用。

(三)另按區域計畫法第15條之1規定略以：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、……。二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。區域計畫擬定機關為前項第2款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。」同法第15條之2規定略以：「依前條第1項第2款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：……前項審議之作業規範，由中央主管機關會商有關機關定之。」由上述規定可知，如申請林業用地為廢棄物清理及污水處理設施之容許使用項目，係於92年3月26日「非都市土地使用管制規則」修正後始受理，且已達該規則第11條申請開發之規模，應辦理土地使用分區變更，並應依區域計畫法第15條之1第1項第2款規定報經區域計畫擬定機關許可。至於應辦理分區變更時，申請人所擬具之開發計畫，報經各該區域計畫擬定機關許可前之審議，內政部依據區域計畫法第15條之2第2項規定，定有「非都市土地開發審議作業規範」以資依循。

(四)環境影響評估法第18條第1項規定：「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。」

(五)本案依據陳訴人指稱，臺南市政府受理永揚公司申請於東山區設置廢棄物處理場案，未依區域計畫

法、「非都市土地使用管制規則」之規定，辦理土地使用分區變更，且該府未依「非都市土地開發審議作業規範」，要求該案基地應至少有獨立2條聯外道路，其中1條寬度至少8公尺以上，另1條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行，卻逕以使用地容許使用方式予以審查等情，經查：

- 1、永揚廢棄物處理場基地為黃○○所有坐落東山區前大埔段○○地號等12筆土地，土地使用分區為山坡地保育區，使用地類別為林業用地，基地總面積為9.2659公頃。永揚公司於90年7月4日以90永環字第90070401號函向臺南市政府申請設置廢棄物處理場案，並於同年月31日以90永環字第90073101號函送設置許可申請書（含土地容許使用申請書）。由於行政院環境保護署及臺南市政府對於林業用地容許使用廢棄物清理及污水處理設施時，尚無其他法律禁止或限制使用之規定，故該府依據該公司申請當時之「非都市土地使用管制規則」，以使用地容許使用項目進行審查，容難認申請人應依該規則第11條規定申請土地使用分區變更，及將開發案提報區域計畫委員會依「非都市土地開發審議作業規範」進行審議。
- 2、又永揚公司設置廢棄物處理場案屬使用地容許使用項目，雖未涉及土地使用分區變更及非都市土地開發審議，惟該公司之設置申請文件，仍同意將設置2條聯外道路。依據臺南市政府表示，本案審查過程中，曾以98年4月28日府環廢字第0980096402號函請該公司確實依申請文件內容（含歷次審查意見）辦理，非既成道路部分，亦請該公司檢附土地使用同意書或公有土地管理機

關准許使用之證明文件，補正於設置文件之道路專章中，由相關單位審核。倘未能備齊聯外道路之各項證明文件，尚難認定已設置完成，自無法進行試運轉計畫書內容之測試。截至99年12月31日止，該公司仍未提送相關證明文件。至於該府同意核備之「永揚環保事業有限公司第一類乙級廢棄物處理場環境影響說明書差異分析報告書」定稿本中「開發單位履行環境影響評估責任承諾書」，該公司承諾利用前大埔段○○等9筆土地，作為廢棄物處理場進出道路使用，道路寬度可達8公尺以上事項，若將來設置完成申請使用時，其未能符合承諾書內容，該府將以違反環境影響評估法第17條規定並依同法第23條規定處分等語。

(六)綜上，永揚公司向臺南市政府申請設置廢棄物處理場案時，其基地為山坡地保育區林業用地，該府依受理當時之「非都市土地使用管制規則」及「非都市土地容許使用執行要點」相關規定，以符合使用地容許使用項目，未以土地使用分區變更方式進行審查，尚屬妥適。惟該公司於設置申請文件，雖同意將設置2條聯外道路，嗣後卻未備齊各項證明文件補正，該府竟怠於追蹤，核有未當。

二、鑑界成果爭議之處理，相關判例及「地籍測量實施規則」已著有明文，土地所有權人允宜循適法途徑處理；另為釋民眾疑慮，臺南市政府允應研議辦理本案地區重新實施地籍測量，俾釐清經界爭議。

(一)按最高行政法院51年判字第226號判例：「按人民相互間因土地經界發生糾紛，乃不動產所有權之爭執，係屬民事訴訟範圍，應訴由普通法院受理審判，非行政官署所能處理，此觀民事訴訟法第10條規

定，甚屬明白。」次按「地籍測量實施規則」第205規定略以：「申請複丈，由土地所有權人或管理人向土地所在地登記機關為之。……。」同規則第221條規定略以：「鑑界複丈，應依下列規定辦理：……。二、申請人對於鑑界結果有異議時，得再填具土地複丈申請書敘明理由，向登記機關繳納土地複丈費申請再鑑界，原登記機關應即送請直轄市或縣（市）主管機關派員辦理後，將再鑑界結果送交原登記機關，通知申請人及關係人。三、申請人對於再鑑界結果仍有異議者，應向司法機關訴請處理，登記機關不得受理其第3次鑑界之申請。……。關係人對於第1項之鑑界或再鑑界結果有異議時，得以其所有土地申請鑑界，其鑑界之辦理程序及異議之處理，準用第1項第2款及第3款之規定。」

(二)本案依據陳訴人指稱，臺南市政府95年7月6日對永揚廢棄物處理場坐落之東山區前大埔段○○地號土地再鑑界成果，竟更動白河地政事務所94年10月12日就同段○○地號國有土地（該地號為○○地號鄰地）之鑑界成果，造成○○地號土地之界址向○○地號土地北移10.03公尺，除圖利永揚公司外，亦將造成東山區嶺南里（前東山鄉嶺南村）土地地籍向北移動，致使界址混亂，損害居民土地財產權益，爰要求該府應撤銷95年7月6日之再鑑界成果等情，經查：

- 1、財政部國有財產局臺灣南區辦事處臺南分處（下稱國產局臺南分處）於94年9月間接獲陳訴人陳情，指大埔段○○地號國有土地遭永揚公司占用拓寬道路並列入其廢棄物處理場範圍，該分處旋即於94年9月20日向白河地政事務所申請同段○○、○○、○○地號國有土地鑑界。案經該所通

知申請人國產局臺南分處及上開土地之鄰地○○、○○、○○地號土地所有權人永揚公司黃○○、○○地號土地所有權人吳○○等，於94年10月12日至實地釘界，當天實施複丈並釘界樁7支。依據該次鑑界成果，○○地號國有土地約200平方公尺為永揚公司所設鐵絲網圍籬內擋土牆設施，約400平方公尺作8公尺道路使用，該8公尺道路並使用毗鄰部分○○地號國有土地，○○地號國有土地則未有遭占用之情事。

- 2、嗣因陳訴人多次向國產局陳情國有土地遭永揚公司拓寬道路占用情事，且該公司對於其施作之設施是否占用國有土地之情事亦認有爭議，該公司負責人黃○○遂代理○○9地號土地所有權人黃○○，於95年2月3日向白河地政事務所申請○○地號土地再鑑界，並經該所函報臺南市政府辦理再鑑界。案經該府實地複丈並通知申請人及該分處於95年7月6日釘界，再鑑界成果所釘第7支界樁較該所原鑑界成果，往北向○○地號國有土地移動10.03公尺，當時申請人與該分處均無異議。
- 3、至於本案再鑑界成果與原鑑界成果相差10.03公尺之原因，臺南市政府表示，本案土地之地籍圖為日治時期1/3000地籍圖，該府以GPS衛星測量作大範圍控制施測，其套圖基本原理與以平板儀測量現況點，界址點進行套疊地籍圖相同，不同的是測量精度遠較平板儀高，施測範圍亦遠較平板儀廣闊，其成果亦能符合土地之地籍線，而再鑑界界址點較原鑑界結果北移10.03公尺，係白河地政事務所辦理鑑界時，圖根展點錯誤所致，該所業就鑑界疏失之承辦測量員予以申誡1次。

且該府辦理再鑑界時進行大範圍測量，永揚廢棄物處理場北方山區之山稜線現況與再鑑界現況測量成果相符，並不會造成嶺南里地籍北移10.03公尺等語。

4、又臺南市政府對於鑑界成果之爭議，曾於99年9月3日邀集陳訴人、白河地政事務所及永康地政事務所等單位召開「東山鄉永揚廢棄物掩埋場測量疑義說明會議」，獲致結論：「(一)東山鄉環境保護自救會如對縣府再鑑界成果仍有異議，請協商由再鑑界土地或其毗鄰土地之所有權人或管理機關向法院提起確認經界之訴，再由法院囑託內政部國土測繪中心辦理界址測定。(二)請地政處於100年度預算編列經費辦理東山鄉嶺南村地籍圖重測。」在案。

(三)另臺南市政府再鑑界成果，永揚公司占用○○地號國有土地擴大產業道路寬度作進出道路使用一節，國產局臺南分處於要求該公司就占用部分恢復原狀未果後，已於98年6月30日函請臺南市政府警察局(前臺南縣警察局)白河分局偵辦竊佔罪責，國產局將依後續偵辦結果再予續處，併予指明。

(四)綜上，本案臺南市政府係依「地籍測量實施規則」規定，辦理前大埔段○○9地號土地之再鑑界，而鑑界結果爭議之處理，相關判例及「地籍測量實施規則」已著有明文，倘土地所有權人對於鑑界成果有異議時，允宜循適法途徑處理。另由於該地區尚未辦理重新實施地籍測量，當地居民多對地籍存有疑慮，臺南市政府允應依據99年9月3日會議結論研議辦理，俾釐清經界爭議，落實憲法保障人民財產權意旨。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請臺南市政府妥處見復。
- 二、調查意見函復陳訴人。