

調 查 報 告

壹、調查緣起：委員自動調查。

貳、調查對象：南投縣政府。

參、案由：據悉，由「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」之建築物安全分級結果顯示，其中A級(存在不良因子且在地質敏感和地質災害潛勢、現況明顯有損壞和嚴重缺失之情形，且有立即危險者)雖尚不多，惟B級(存在不良因子、現況發現有局部缺失、無立即危險)卻逐年增加，C級(無不良因子、現況無顯著缺失)亦逐年減少，顯見該區旅宿風險有增加趨勢。清境地區係熱門觀光景點，惟南投縣政府迄未主動公布歷年該區旅宿建物安全分級結果，恐影響公共安全及民眾選擇安全旅宿權益等情案。

肆、調查重點：

一、「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」辦理情形。

二、南投縣政府對於清境地區旅宿業建築物安全分級結果公布情形。

三、其他應調查事項。

伍、調查事實：

本案經調閱南投縣政府(下稱縣府)、交通部觀光署(下稱觀光署)等機關卷證資料¹，並於民國(下同)115年3月12日詢問縣府副秘書長簡育民率觀光處及建設處等相關人員、交通部常務次長林國顯率觀光署副署長黃勢芳

¹ 縣府114年6月25日府建使字第1140136457號、同年12月1日府建使字第1140264714號、觀光署114年6月2日觀宿字第1140910669號等函。

等相關人員及行政法人國家災害防救科技中心(下稱災防中心)陳宏宇主任等，同年3月19日再書面諮詢本全律事務所詹順貴律師，茲綜整調查事實如下：

一、「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」辦理情形

按歷年「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」摘要略以：

(一)建築物安全檢查(下稱安檢)作業內容：

- 針對新訂清境風景特定區計畫內之旅宿業者，以山坡地住宅社區安檢紀錄表，供作清境地區旅宿業建築物進行現場安全勘察，對其基地地質構造與水土保持，以書、圖方式記錄，據以評估及建議。
- 1、依據「山坡地住宅社區安全檢查紀錄表」²對每一處旅宿業建築物周邊環境進行安檢。
 - 2、對每一處旅宿業提供具體調查結果及提出可能問題和可行對策建議，含照片和紀錄。
 - 3、對每一處旅宿業依現地檢查結果，劃分A、B、C等3級。
 - 4、對每一處旅宿業提供環境概況和地質敏感的宣導和顧問服務，含宣導內容、參與人員、照片和紀錄。
 - 5、綜合整理調查成果表，內容包含旅宿業編號、名稱、可能問題、可行對策建議(可能需要補強工程或監測作業)、分級等內容。
 - 6、對每一處旅宿業提供完整檢查作業紀錄成果報告書。

² 內政部99年6月2日台內營字第0990804373號函頒「加強山坡地住宅安全維護執行要點」，第2點規定：直轄市、縣(市)政府應定期檢視及更新列管之山坡地住宅資料；對於列管山坡地住宅社區，每年應於防汛期前，委請各相關專業公會依附件一「山坡地住宅社區安全檢查紀錄表」辦理轄區內之山坡地住宅社區安全檢查，於4月底前完成檢查。

(二)旅宿業檢查重點，包括：

- 1、建築物與周邊邊坡關係。
- 2、檢查範圍之地質條件。
- 3、檢查範圍之擋土構造設施。
- 4、檢查範圍之排水設施。

(三)評分標準：

- 1、109年度以前，未說明評分標準。
- 2、110年度評分標準，詳附件一。
- 3、111年度起，依據原行政院農業委員會(下稱農委會)水土保持局(已於112年8月1日改制為農業部農村發展及水土保持署)「水土保持技術規範」(109年3月3日公告實施)，第6章特殊專業技術³內容評分。(詳附件二)

(四)分級及處理建議，詳表1。

表1 分級及處理建議

分級	C級	B級	A級
評分	0~3分	4~8分	>8分以上
說明	1. 無不良因子。 2. 現況無顯著缺失。	1. 存在不良因子。 2. 現況發現有局部缺失。 3. 無立即危險。	1. 存在不良因子且在地質敏感和地質災害潛勢。 2. 現況顯明有損壞和嚴重缺失之情形，且有立即危險者。
處理對策	雖無不良狀況，仍需隨時檢視設施狀況。	委請相關專業技師進一步鑑定或評估安全性及改善建議方案。	委請相關專業技師立即改善處理。

資料來源：各年度「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」

(五)106至114年安全分級數量統計，詳表2。

表2 縣府106至114年委託辦理「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作

³ 「水土保持技術規範」第6章特殊專業技術(第143條至第149條)法規沿革如下：
101年3月30日農委會農水保字第1011861180號公告修正第143條條文；刪除第142條條文。
109年3月3日農委會農水保字第1091864512號公告修正第144條條文；刪除第143條(地形、地質與實際工程設計不符之認定標準)、145條(平均坡度計算)條文。112年5月4日農委會農水保字第1121865078號公告刪除第146~149條。

業」之安全分級數量統計表

分級	106年	107年	108年	109年	110年	111年	112年	113年	114年
A	1	1	5	1	28	0	3	2	0
B	76	78	92	95	90	115	123	109	113
C	33	34	39	46	29	27	13	15	13
無法評級	-	-	-	-	-	-	3	-	-
小計	110	113	136	142	147	142	142	126	126

註：110年度列為「A」級到111年度列為「B」級之旅宿業，係因安全分級評估因子項目調整。在110年度檢查作業列為「A」級旅宿業之建築物周邊，經檢查結果確實未發現有已發生災害或是有立即危險須急迫性穩定處理之情形，相關改善僅針對建築物所在位置及其周邊現地狀況，對於表面基本排水溝設施清淤處理、擋土牆或是路面填補些微小裂縫……等。

資料來源：106至114年度「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」，本院整理

二、清境地區旅宿業建築物周邊安檢作業成果公布情形

(一)《政府資訊公開法》相關規定：

第1條：為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。

第2條：政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。

第3條：本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。

第4條：本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實(試)驗、研究、文教、醫療及特種基金管理機構。

受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關。

第5條：政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。

第6條：與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。

第7條：下列政府資訊，除依第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：

一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準

法所定之命令、法規命令及地方自治法規。

- 二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。
- 三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。
- 四、行政指導有關文書。
- 五、施政計畫、業務統計及**研究報告**。
- 六、預算及決算書。
- 七、請願之處理結果及訴願之決定。
- 八、書面之公共工程及採購契約。
- 九、支付或接受之補助。
- 十、合議制機關之會議紀錄。

前項第5款所稱**研究報告**，指由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告或派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出之報告。

第1項第10款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。

第8條：政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：

- 一、刊載於政府機關公報或其他出版品。
- 二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。
- 三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。
- 四、舉行記者會、說明會。
- 五、其他足以使公眾得知之方式。

前條第1項第1款之政府資訊，應採前項第1款之方式主動公開。

第18條：政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：

- 一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。
- 二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。
- 三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。
- 四、政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關

- 資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。
- 五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。
- 六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。
- 七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。
- 八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有減失或減損其價值之虞者。
- 九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。
- 政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。

(二)據縣府說明，關於清境地區旅宿業建築物周邊安檢作業成果報告，近5年皆請得標廠商「永勝工程顧問有限公司」將各民宿建築物安檢成果報告書、安全分級結果獨立寄送至各民宿業者營業地址，由業者自行依《建築法》第77條第1項規定：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全」辦理。查《建築法》無明文規定須主動公開相關訊息，另依《政府資訊公開法》第7條規定，本案尚不符主動公開之要件。

三、旅宿業應揭露資訊，據觀光署函復如下：

(一)相關法令：

1、發展觀光條例：

第41條：觀光旅館業、旅館業、觀光遊樂業及民宿經營者，應懸掛主管機關發給之觀光專用標識；其型式及使用辦法，由中央主管機關定之。

2、旅館業管理規則：

第15條：旅館業應將旅館業專用標識懸掛於營業場所明顯易見之處。

第18條：旅館業應將其**登記證**，掛置於營業場所明顯易見之處。

第18條之1：旅館業以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體業者，刊登之**住宿廣告**，應載明**旅館業登記證編號**。

第21條：旅館業應將其**客房價格、旅客住宿須知及避難逃生路線圖**，掛置於客房明顯光亮處所。

3、**民宿管理辦法**：

第26條：民宿經營者應將**房間價格、旅客住宿須知及緊急避難逃生位置圖**，置於客房明顯光亮之處。

第27條：民宿經營者應將**民宿登記證及客房配置圖**置於門廳明顯易見處，並將**民宿專用標識牌**置於建築物外部明顯易見之處。

(二) 實際揭露情形：

1、**觀光署**：透過**旅宿網**揭露全臺**15,261家合法旅宿業者**相關資訊，供民眾查詢並選擇入住合法旅宿。

2、各縣市政府：透過辦理**旅宿業聯合稽查**，將依法應揭露資訊列為查核項目，業者如規避、妨礙或拒絕調查者，地方政府得依《發展觀光條例》及《消費者保護法》等相關規定處罰。

(三) 依上開資訊，能否明確提供消費者選擇安全旅宿：

1、縣府依《發展觀光條例》第37條之1規定實施旅宿業者查核業務，如有違反法令則依法進行裁處；每月亦定期於**縣府觀光處官網**公布該縣**非法旅宿名單**供民眾查詢，降低消費者誤訂非法民宿風險，保障住宿權益。

2、有關「**山崩與地滑地質敏感區**」係由經濟部地質調查及礦業管理中心劃設及公告，民眾可於內政部國土管理署「**環境敏感地區單一窗口查詢平台**」網站查詢。

3、縣府皆有將合法登記旅宿業者登錄臺灣旅宿網，亦向民眾宣導可於該網站查詢入住合法旅宿業，

以保障自身權益與安全。

四、縣府其他說明

(一)清境地區民宿發展主要集中在仁愛鄉「大同村」，故縣府列管清境地區民宿係以行政轄區「大同村」為範圍。

(二)建設處辦理「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」係依據觀光處提供仍在營業中之旅宿名冊辦理發包事宜，並非觀光處全部列管旅宿業名單，導致名單不一致之情形。其中觀光處列管名單卻未辦理安檢作業者、已歇業仍辦理安檢作業者，及辦理安檢作業而觀光處未列管者，說明如下：

1、觀光處列管卻未辦理安檢作業者：

「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」係以110年清境地區旅宿業建築物列管清冊147家數為依據，逐年停業遞減至114年家數為126家，115年會再滾動檢討以最新列管家數重新辦理安檢作業。

- (1) 聚彩園：自113年起停業至今。
- (2) 楓丹白露民宿：原非法業者於107年歇業，故於安檢作業名單刪除；因其另取得民宿登記，已納入115年安檢作業名單。
- (3) 湘晴休閒木屋民宿：原非法業者於107年歇業，故於安檢作業名單刪除；因其另取得民宿登記，已納入115年安檢作業名單。

2、已歇業仍辦理安檢作業者：

- (1) 豐田農場：已歇業，115年安檢作業名單已刪除。
- (2) 寔內花園山莊：該址已變更為「德比莊園」，已納入115年安檢作業名單。

3、辦理安檢作業而觀光處未列管者：

(1) 境星空：114年歇業後，縣府再查獲該業者復業，已重新列管。

(2) 山隱民宿：該址已變更為「沐蒔居」，已納入115年安檢作業名單。

(三) 本院詢問時，縣府副秘書長說明，「本案尚不符主動公開之要件」是不恰當的，我們會再檢討。把合法、安全的做告示，會有引導作用，可能會先公告C級，其他是B級，若有A級會加大力道，以行政措施請他退場。將再研究檢測資料提供查詢。

五、交通部(觀光署)其他說明

(一) 臺灣旅宿網自101年建置，係以揭露合法登記旅宿業資訊為主要目的之官方平台，並依《發展觀光條例》相關規定，揭露旅宿業之登記證號、房價、專用標誌等資訊，供民眾查詢參考。

(二) 觀光署督導地方政府依法查處位於環境敏感地區之非法旅宿，凡經認定確屬環境敏感區且具安全疑慮者，要求地方政府依權責採取強制歇業、撤銷登記等行政處分，並持續列管至完全歇業或完成改善至合法化為止；並將環境敏感地區非法旅宿之查處成效，納入年度地方政府旅宿業管理輔導績效考核。

(三) 臺灣旅宿網公開合法旅宿之登記地址及地圖定位資訊，民眾於臺灣旅宿網查詢合法業者之地址資訊後，可進一步將該地址輸入或對照「環境敏感地區單一窗口查詢平台」，進行旅宿位置與「山崩與地滑地質敏感區」圖資之比對，作為是否入住之風險評估參考。

(四) 觀光署將持續透過官網及多元管道，加強向民眾宣傳合法旅宿識別及合法旅宿標章；並鼓勵優先選擇

入住合法旅宿；同時亦督促地方政府定期於官方網站更新非法旅宿資訊，並強化揭露位於環境敏感地區之旅宿業者相關資訊，協助民眾於訂房前進行風險判斷。

六、災防中心說明及建議

(一)清境地區位於土石流與崩塌、落石等災害潛勢地區，尤其是北側的旅宿業，在強降雨(累積雨量達到土石流警戒門檻值)或是地震威脅下，可能發生土石流或是崩塌，旅宿建築可能直接受到災害，或是聯外交通中斷造成孤島、旅客滯留風險。

(二)對於清境地區旅宿業災害風險的管控建議：

- 1、持續進行地表位移監測。
- 2、設定地表位移、傾斜、降雨量等各項監測警戒管理值。
- 3、建立撤離、疏散等應變機制，並定期演練。
- 4、邊坡設施排水巡檢。
- 5、針對可能聯外道物中斷事件，事前準備發電機、飲水、食物、通訊、照明等設備。
- 6、建立保險機制，透過保險方式，分散風險。
- 7、進行建築物高風險地區改善，或是停止使用。

(三)如何讓民眾瞭解清境地區旅宿業之災害風險：

- 1、設置清楚的風險地圖看板、包括：高風險邊坡、避難地點、消防、警察、公所、縣府等緊急聯絡電話等。
- 2、建立「山區旅宿風險指標」。例如發布豪大雨、或是颱風過境，可以發布旅遊黃色災害警戒，或是旅遊紅色災害警戒等。
- 3、製作圖卡，告知災害風險。
- 4、隨時注意中央及地方政府發布之颱風、地震及強

降雨的資訊。

七、諮詢專家學者意見摘要

- (一)《政府資訊公開法》立法目的在於建立政府資訊公開制度，以保障人民知的權利，增進人民對公共事務的信賴及監督，並促進民主參與。
- (二)本於法律解釋的「原則從寬，例外從嚴」基本法理，其《政府資訊公開法》第18條第1項規定應限制公開或不予提供的政府資訊，其所列9款本文於適用上即應從嚴解釋，而其中第3、6、7、9款但書則是回到「保障公益、保護人民、以公開為原則」的立法目的，則應從寬解釋。再參酌同法第18條第2項：「政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」之規定，亦足印證只要攸關人民生命、身體、健康或公益的政府資訊，即應主動公開，如僅涉及個別特定人民權益的資訊，才採申請公開。
- (三)《政府資訊公開法》第7條第1項第5款明定「施政計畫、業務統計及研究報告，應主動公開。」其中「研究報告」，依同條第2項規定，乃「指由政府機關編列預算委託、專家學者進行之報告或派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出之報告」。而「清境地區旅宿業建築物周邊地區安全檢查作業」成果報告，乃縣府委託專家進行勘估調查所得之成果，核屬「由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告」，自屬應主動公開之政府資訊。
- (四)參酌清境地區乃眾多不特定民眾旅遊休憩的熱門旅宿景點以及《政府資訊公開法》第8條規定，最適當的資訊公開方式與資料公開程度，宜由縣府(觀光處)官網標示有該成果報告，並簡要說明此成果

報告乃為保障旅客休憩權益的勘估調查目的、表列清境地區各旅宿業周邊安全的分級表及各分級所代表的意涵，另附全文連結提供下載。如此，一則可展現縣府關心前往清境地區休憩遊客的負責任態度，也可提醒或警惕該地區旅宿業者應隨時注意其周邊環境有無變化，避免或減少難以預測的自然災害發生時責任歸屬釐清的難度。

- (五)位於地質敏感、災害潛勢區之旅宿業，應優先考量的仍是前往休憩的民眾生命與身體安全。因此，從兼顧發展觀光產業與旅宿安全考量，如旅宿業被評為有立即危險的A級，不僅應委請專家立即改善，建議於完成改善以確保無立即危險前，宜請該旅宿業者先行停業，並酌給停業損失與員工失業補助。被歸為B級之旅宿業，除繼續或加強不良因子監測外，應要求業者依其周邊環境條件提出相關緊急疏散計畫(並於旅客人住時加以說明提醒、並印製簡要說明與路線卡置放於每一房間)、防災或救災配合(相關單位)計畫，並至少每年演練一次；C級則應可完全與其他地區旅宿業者一般正常營運。其他地區如有類似情況，亦可比照適用。

陸、調查意見：

本案經調閱南投縣政府(下稱縣府)、交通部觀光署(下稱觀光署)等機關卷證資料¹，並於民國(下同)115年3月12日詢問縣府、交通部及觀光署、行政法人國家災害防救科技中心(下稱災防中心)等相關人員，再於同年3月19日書面諮詢專家學者，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、南投縣(下同)清境地區民宿多數位於「山崩與地滑地質敏感區」，且位於「大規模崩塌災害潛勢地區」，在強降雨或地震威脅下，存在安全風險。縣府雖依「加強山坡地住宅安全維護執行要點」辦理「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」，惟歷年來「列管家數」與「安全檢查作業家數」存在落差，且111年以後查勘發現未登記者，以及陸續核准登記者，多未納入安全檢查作業，明顯輕忽清境地區旅宿安全，核有缺失。

(一)90年12月12日《民宿管理辦法》發布實施後，民宿有了合法申請途徑，清境地區民宿家數也迅速成長。103年3月31日前經濟部中央地質調查所(下稱前地調所)²公告清境地區地質敏感區範圍，清境地區民宿多數位於「山崩與地滑地質敏感區」，且位於「大規模崩塌災害潛勢地區」，在強降雨或地震威脅下，可能發生土石流或是崩塌，旅宿建築物可能直接受到災害，或是聯外交通中斷造成孤島、旅客滯留風險。因此，縣府自104年起，依102年12月30日訂定之「清境地區旅宿業土地使用及建築管理處理原則」，比照內政部99年6月22日函頒之「加強山坡

¹ 縣府114年6月25日府建使字第1140136457號、同年12月1日府建使字第1140264714號；觀光署114年6月2日觀宿字第1140910669號等函。

² 112年9月26日與經濟部礦務局整併為「經濟部地質調查及礦業管理中心」。

地住宅安全維護執行要點」，辦理「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」，針對新訂清境風景特定區計畫內之旅宿業，以「山坡地住宅社區安全檢查紀錄表」對旅宿業建築物周邊環境進行安全勘察、記錄，據以評估及建議，並提供旅宿業建築物所有權人據以改善，或提供諮詢服務。

(二)「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」對旅宿業辦理之安全檢查(下稱安檢)重點包括建築物與周邊邊坡關係、地質條件、擋土構造設施、排水設施等，並依評分標準³評分，劃分A、B、C等3級，提供具體調查結果及提出可能問題和可行對策建議。
(表1)

表1 分級及處理建議

分級	C級	B級	A級
評分	0-3分	4-8分	>8分以上
說明	1. 無不良因子。 2. 現況無顯著缺失。	1. 存在不良因子。 2. 現況發現有局部缺失。 3. 無立即危險。	1. 存在不良因子且在地質敏感和地質災害潛勢。 2. 現況顯明有損壞和嚴重缺失之情形，且有立即危險者。
處理對策	雖無不良狀況，仍需隨時檢視設施狀況。	委請相關專業技師進一步鑑定或評估安全性及改善建議方案。	委請相關專業技師立即改善處理。

資料來源：各年度「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」

(三)據縣府說明，清境地區民宿發展主要集中在仁愛鄉大同村，故列管清境地區民宿係以行政轄區大同村為範圍。而縣府建設處辦理「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」則依據縣府觀光處提供仍在營業中之旅宿名冊辦理發包事宜。統計110至114年，縣府觀光處列管營業中之旅宿業家數，及縣府建

³ 110年度評分標準，詳附件一。111年度起依據原行政院農業委員會水土保持局(112年8月1日改制為農業部農村發展及水土保持署)「水土保持技術規範」第6章特殊專業技術內容評分，詳附件二。

設處辦理安檢作業之安全分級數量統計，如表2。

表2 縣府110至114年委託辦理「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」之安全分級數量及列管營業家數統計表 單位：家

安全分級	110年	111年	112年	113年	114年
A級	28	0	3	2	0
B級	90	115	123	109	113
C級	29	27	13	15	13
無法評級	-	-	3	-	-
安檢家數小計	147	142	142	126	126
列管營業家數	147	144	140	141	141

註：110年度列為「A」級到111年度列為「B」級之旅宿業，係因安全分級評估因子項目調整。在110年度檢查作業列為「A」級旅宿業之建築物周邊，經檢查結果確實未發現有已發生災害或是有立即危險須急迫性穩定處理之情形。

資料來源：110至114年度「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」、縣府114年12月1日府建使字第1140264714號函，本院整理

(四)復據縣府說明，縣府觀光處110年列管清境地區旅宿業計147家，縣府建設處以此為依據辦理安檢作業，嗣因旅宿業停業而逐年遞減，至114年為126家，115年則會再滾動檢討以最新列管家數重新辦理安檢作業。

(五)惟據上述統計表及縣府110至114年清境地區旅宿業列管資料及安檢作業分級成果顯示，縣府列管旅宿業名單中多有未辦理安檢業者，亦有未列管仍辦理安檢業者，另有辦理安檢作業卻未列管者，二者存在差異；且縣府列管名冊中雖有部分歇業者，然111年以後查勘發現未登記者，以及陸續核准登記者，多未納入辦理安檢作業，致歷年列管家數均有140家以上，而實際辦理安檢作業家數卻逐年遞減至126家。

(六)綜上，清境地區民宿多數位於「山崩與地滑地質敏

感區」，且位於「大規模崩塌災害潛勢地區」，在強降雨或地震威脅下，存在安全風險。縣府雖依「加強山坡地住宅安全維護執行要點」辦理「清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」，惟歷年來「列管家數」與「安全檢查作業家數」存在落差，且111年以後查勘發現未登記者，以及陸續核准登記者，多未納入安檢作業，明顯輕忽清境地區旅宿安全，核有缺失。

二、清境地區乃我國熱門觀光景點，縣府為因應清境地區旅宿業建築物所存在的地質安全風險，委託廠商進行勘察評估，完成「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」，並依評分標準劃分為A(有立即危險者)、B(現況有局部缺失)、C(現況無顯著缺失)等3級。本院基於維護公共安全及消費者知情權，多年來曾多次函請縣府主動公開該安全檢查作業分級成果，惟該府至今僅將此檢查報告提供予各旅宿建築物所有權人，未曾主動公開，以致消費者對此毫不知情，確有疏失。爰依《政府資訊公開法》「對公益有必要」之相關規定，縣府實應儘速研議公開清境地區旅宿業安全檢查作業分級成果，以保障民眾選擇安全旅宿的知情權及公共安全。

(一)按《政府資訊公開法》立法目的在於(第1條)建立政府資訊公開制度、保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。第7條第1項第5款及第2項規定：「下列政府資訊，除依第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：……五、施政計畫、業務統計及研究報告。……」、「前項第5款所稱研究報告，指由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告或派赴國外

從事考察、進修、研究或實習人員所提出之報告。」
同法第18條雖規定政府資訊應限制公開或不予提供之情形，但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要者，則不在此限。

- (二)有關清境地區旅宿業建築物周邊安檢作業成果報告，據縣府說明，近5年來皆請得標廠商將各民宿建築物安檢成果報告書、安全分級結果獨立寄送至各民宿業者營業地址，由業者自行依《建築法》第77條第1項規定：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全」辦理。查《建築法》無明文規定須主動公開相關訊息，另依《政府資訊公開法》第7條規定，本案尚不符主動公開之要件。
- (三)惟查，「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」，乃縣府為因應清境地區民宿所存在的地質安全風險，委託廠商進行勘察、調查及評估所得之成果，應屬《政府資訊公開法》第7條第1項第5款所稱之「研究報告」。況且，清境地區旅宿業建築物周邊安檢作業，攸關民眾前往清境地區觀光旅宿之生命財產安全，更有《政府資訊公開法》第18條但書「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要者」之適用。
- (四)又，本院諮詢專家學者認為：只要攸關人民生命、身體、健康或公益的政府資訊，即應主動公開。而「清境地區旅宿業建築物周邊地區安全檢查作業」成果報告，乃縣府委託專家進行勘估調查所得之成果，核屬「由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告」，自屬應主動公開之政府資訊。
- (五)縣府副秘書長於本院詢問時亦說明，該府認為本案

尚不符主動公開之要件是不恰當的，「我們會再檢討，把合法、安全的做告示，會有引導作用，可能會先公告C級，其他是B級，若有A級會加大力道，以行政措施請他退場。將再研究檢測資料提供查詢」等語。

(六)綜上，清境地區乃我國熱門觀光景點⁴，縣府為因應清境地區旅宿業建築物所存在的地質安全風險，委託廠商進行勘察評估，完成「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」，並依評分標準劃分為A(有立即危險者)、B(現況有局部缺失)、C(現況無顯著缺失)等3級。本院基於維護公共安全及消費者知情權，多年來曾多次函請縣府主動公開該安檢作業分級成果，惟該府至今僅將此檢查報告提供予各旅宿建築物所有權人，未曾主動公開，以致消費者對此毫不知情，確有疏失。爰依《政府資訊公開法》「對公益有必要」之相關規定，縣府實應儘速研議公開清境地區旅宿業安檢作業分級成果，以保障民眾選擇安全旅宿的知情權及公共安全。

三、我國地震頻仍，且在極端氣候下，颱風暴雨加劇，對於位於地質敏感、災害潛勢地區之旅宿業，觀光署為觀光業務中央主管機關，允宜研議「旅宿業建築物周邊安全檢查作業」現況有局部缺失(B級)者，促其落實各項監測管理，建立撤離疏散、防救災等應變機制，並定期辦理演練，以保障旅客安全，確保觀光產業永續發展。

(一)按《交通部觀光署組織法》第1條規定：「交通部為

⁴ 根據觀光署「觀光遊憩據點(遊憩據點)人次統計」，清境農場110至114年入園人次分別為110年70萬3,828人次、111年84萬1,499人次、112年86萬7,478人次、113年76萬3,398人次、114年67萬9,949人次。

辦理全國觀光發展業務，特設觀光署。」同法第2條則規定觀光署掌理事項包括：「一、觀光發展政策之綜合規劃、推動及相關法規之研擬。二、觀光產業發展之整合規劃、推動、管理、督導、輔導及獎助。三、全國與區域觀光資源之發展及整備；觀光行銷之整合規劃、推動及督導。四、國家級風景特定區之規劃、建設及管理；直轄市、縣(市)級風景特定區與其他觀光景點開發建設之協助及督導。……」又，《發展觀光條例》第1條規定：「為發展觀光產業，宏揚傳統文化，推廣自然生態保育意識，永續經營台灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮。」同條例第4條第1項則規定：「中央主管機關為主管全國觀光事務，設觀光署；其組織，另以法律定之。」可見觀光署為我國觀光業務之中央主管機關，主管全國觀光事務，負有協助及督導觀光景點開發建設，及永續經營臺灣特有之自然生態與人文景觀資源之責。

(二) 有關旅宿業應揭露資訊，據觀光署說明略以：

- 1、該署依《發展觀光條例》、《旅館業管理規則》及《民宿管理辦法》等規定，透過旅宿網揭露全臺15,261家合法旅宿業者之登記證號、房價、專用標誌等資訊，供民眾查詢並選擇入住合法旅宿。各縣市政府則透過辦理旅宿業聯合稽查，將依法應揭露資訊列為查核項目，業者如規避、妨礙或拒絕調查者，地方政府得依《發展觀光條例》及《消費者保護法》等相關規定處罰。
- 2、「山崩與地滑地質敏感區」係由經濟部地質調查及礦業管理中心劃設及公告，民眾於臺灣旅宿網

查詢合法業者之地址資訊後，可進一步將該地址輸入或對照內政部國土管理署「環境敏感地區單一窗口查詢平台」網站，進行旅宿位置與「山崩與地滑地質敏感區」圖資之比對。

- 3、該署督導地方政府依法查處位於環境敏感地區之非法旅宿，凡經認定確屬環境敏感區且具安全疑慮者，要求地方政府依權責採取強制歇業、撤銷登記等行政處分，並持續列管至完全歇業或完成合法化改善為止；並將環境敏感地區非法旅宿之查處成效，納入年度地方政府旅宿業管理輔導績效考核。

(三) 災防中心對於清境地區旅宿業災害風險的管控提出以下建議：

- 1、持續進行地表位移監測。
- 2、設定地表位移、傾斜、降雨量等各項監測警戒管理值。
- 3、建立撤離、疏散等應變機制，並定期演練。
- 4、邊坡設施排水巡檢。
- 5、針對可能聯外道物中斷事件，事前準備發電機、飲水、食物、通訊、照明等設備。
- 6、建立保險機制，透過保險方式，分散風險。
- 7、進行建築物高風險地區改善，或是停止使用。

(四) 本院諮詢專家學者亦提出以下建議：

- 1、位於地質敏感、災害潛勢地區之旅宿業，應優先考量的仍是前往休憩的民眾生命身體安全。
- 2、從兼顧發展觀光產業與旅宿安全考量，如旅宿業被評為有立即危險的A級，不僅應委請專家立即改善，建議於完成改善以確保無立即危險前，宜請該旅宿業者先行停業，並酌給停業損失與員工

失業補助。

3、被歸為B級之旅宿業，除繼續或加強不良因子監測外，應要求業者依其周邊環境條件提出相關緊急疏散計畫(並於旅客人住時加以說明提醒、並印製簡要說明與路線卡置放於每一房間)、防災或救災配合(相關單位)計畫，並至少每年演練一次。

4、C級則應可完全與其他地區旅宿業者一般正常營運。其他地區如有類似情況，亦可比照適用。

(五)是故，觀光產業的發展，仍應優先考量民眾的生命安全，清境地區民宿多數位於「山崩與地滑地質敏感區」，且位於「大規模崩塌災害潛勢地區」，確實存在安全風險，且廬山溫泉⁵殷鑑不遠，為確保觀光產業永續發展，觀光署除揭露旅宿業相關資訊外，亦宜研議促使位於地質敏感、災害潛勢地區之旅宿業，落實各項監測管理，建立撤離疏散、防救災等應變機制，並定期辦理演練。

(六)綜上，我國地震頻仍，且在極端氣候下，颱風暴雨加劇，對於位於地質敏感、災害潛勢地區之旅宿業，觀光署為觀光業務中央主管機關，允宜研議「旅宿業建築物周邊安全檢查作業」現況有局部缺失(B級)者，促其落實各項監測管理，建立撤離疏散、防救災等應變機制，並定期辦理演練，以保障旅客安全，確保觀光產業永續發展。

⁵ 廬山溫泉曾有「天下第一泉」美譽，但97、98年辛樂克及莫拉克颱風引發上游山體崩塌，重創溫泉區。前地調所調查發現，廬山地區受母安山岩體深層滑動威脅。

縣府觀光處表示，自97年以來，廬山地區塔羅灣溪沿岸多次遭逢風災，建物受損嚴重，甚至出現地基淘空情形，存在高度安全風險。

縣府於100年8月4日發布實施變更廬山風景特定區計畫，將廬山風景特定區劃為保護區及河川區，區內不得有建築行為，原有建築物也不得作原來使用。

(廬山溫泉廢止多年成「失落秘境」 縣府提醒高風險勿擅闖，115年1月10日聯合報/記者江良誠/南投即時報導 <https://travel.udn.com/travel/story/7934/9256928>)

柒、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正南投縣政府。
- 二、調查意見三，函請交通部觀光署檢討改進見復。
- 三、調查報告(含附件一、二)，經委員會討論通過後公布。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及族群委員會聯席會議處理。

調查委員：田秋堃

蔡崇義

附件一、「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」，110年度評分標準

(一)110 年度評分標準

年分	旅宿業名稱 (登記證編號)	一 建築技術規則 山坡地專章 不得開發建築檢討項目								二	三	四	五	六	七	地質安全分級
		1坡度 陡峭	2地質 結構不良	3活動 斷層	4有危 害安全之 礦場或坑 道	5廢土 堆	6河 岸或向源 侵蝕	7洪 患	8斷 崖	位於 順向坡 範圍	位於 潛在 大規模 崩塌地 區	緊鄰 3m以 內之 擋土牆	緊鄰 3m以 內之 陡坡	排 水設 施不 良或 破壞	地 質敏 感區 山崩 地滑	
110		2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	A 級

(二)分級及處理建議

分級	C級	B級	A級
評分	0~3分	4~8分	>8分
說明	現況無顯著缺失	1.存在不良地質因子。 2.現況發現有局部或部份缺失。	1.存在不良地質因子， 且在地質敏感區及地質 災害潛勢。 2.現況有顯著損壞或品 質缺失。
處理建議	應注意維護並自行隨時 檢視其設施狀況	委請相關技師進一步鑑 定及改善處理	有必要立即改善處理

資料來源：110年度「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業成果報告書」

附件二、「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」評分標準(111年度起)

一、坡度分級：

坡度分級之級別依「山坡地土地可利用限度分類標準」辦理。但坡度大於百分之一百(45度)者，另列一級為七級坡，各坡度分級及其序數如下表：

表 2-3 坡度分級表

坡度序數	坡度級別	土地單元之坡度變域(分級範圍)
0	一級坡	坡度百分之五以下。
1	二級坡	坡度超過百分之五至百分之十五。
2	三級坡	坡度超過百分之十五至百分之三十。
4	四級坡	坡度超過百分之三十至百分之四十。
	五級坡	坡度超過百分之四十至百分之五十五。
6	六級坡	坡度超過百分之五十五至百分之一百。
8	七級坡	坡度超過百分之一百。

二、坡面沖蝕度分級：

每一土地單元之坡面都因受到不同程度的風化、沖蝕或崩塌等外力作用之影響，而呈顯不同程度之凹凸，其等高線則平直到不同振幅之波動狀，對邊坡穩定和土地利用有所影響。坡面沖蝕度分級及序數如下表：

表 2-4 坡面沖蝕度分級表

序數	坡面沖蝕度	等高線彎曲度
1	平整	其等高線彎曲角度大於一百六十度以上
2	蝕痕	其等高線彎曲角度大於一百三十度至一百六十度
3	淺溝	其等高線彎曲角度大於九十度至一百三十度
4	深槽	其等高線彎曲角度為九十度以下
5	舊崩塌地、煤渣堆	
6	新崩塌地	

三、岩體工程性質分類：

構成山坡之岩層分為硬岩(I)和軟岩(II)兩類，略以岩體的承載力和其組成物質與組織易受風化改變之程度為分類之依據。因此被分為「硬岩」者，以岩體厚實並少層理(Bedding)、劈理(Cleavage)、或

其他裂縫(Fissure)等不連續面為特徵；被分為「軟岩」者，以岩體軟、鬆或岩體內各不連續面發達(密度大)為特徵，如下表所示：

表 2-5 岩體之工程性質分類表

岩類	工程性質等級	岩石名稱及其代號	備註
沉積岩	I	堅硬砂岩(R>2) (s)；緻密石灰岩(1)；膠結良好之礫岩(r>2) (c)	$R = \frac{\text{塊狀岩石}}{\text{層狀岩石}}$
	II	膠結不佳之砂岩、砂頁岩互層(R<2) (s)、頁岩(b)、泥岩(m)；多孔狀石灰岩(1)；凝灰岩(t)；高位台地礫石層或膠結不佳之礫岩(c)(r<2)；硬岩之破碎者(f)	
火成岩	I	熔岩、侵入岩體(v)、固結良好之火山碎屑岩(μ)	$r = \frac{\text{卵石}}{\text{砂土}}$
	II	固結不良之火山碎屑岩(μ)，熱液換質(h)	I: 硬岩
變質岩	I	片麻岩(g)；大理岩(m)；石英片岩(q)；板岩、千枚岩(k)、綠色片岩(n)	II: 軟岩
	II	構造擾亂帶、破碎帶、劈理發達之板岩、千枚岩(k)、黑色片岩、綠色片岩(n)	

備註：I_s：堅硬砂岩，需用炸藥開挖。

II_t：凝灰岩，可用機械開挖。

II_{kr}：破碎板岩或千枚岩，可用機械開挖

四、岩層構造之分類：

表 2-6 山坡岩層構造分類表

代號	坡面類型(山坡岩層構造)
0	非斜坡(無層理岩體)
1	斜交坡
2	反向坡(崖坡)
3	順向坡(傾斜坡)(岩層傾角超過十度)
4	破碎帶(不連續面及發達，使地質構造因子不彰顯者)

五、土壤深度分級：

表 2-7 工程土壤深度分級表

代號	土壤厚度
A	一公尺以下
B	超過一公尺至四公尺
C	超過四公尺

表 2-8 工程環境地質不利因子加權值與指標值表

地質不利因子	加權	不利因子指標值
軟岩	乘以一	1
順向坡(有自由端者)*	乘以三	3
構造擾亂、破碎帶	乘以三	3
土壤深度 B	乘以一	1
土壤深度 C	乘以二	2
(地下水)普查時不予計入	乘以一	1

表 2-9 工程環境地形與地質序數表

序數	坡度 (%)	序數	沖蝕度	序數	地質因子
0	≤5	1	坡面平整	1	I0A, I1A, I2A 【I3A (無自由端者)】 *
1	5~15	2	蝕痕	2	I0B, I1B, I2B 【I3B (無自由端者)】 * II0A, II1A, II2A 【II3A (無自由端者)】 *
2	15~30	3	淺溝	3	I0C, I1C, I2C 【I3C (無自由端者)】 * II0B, II1B, II2B 【II3B (無自由端者)】 *
4	30~40 40~55	4	深槽	4	I3A, I4A, II0C, II1C, II2C 【II3C (無自由端者)】 *
6	55~100	5	舊崩塌地、煤渣堆	5	II3A, II4A, I3B, I4B
8	>100	6	新崩塌地	6	I3C, I4C, II3B, II4B, II3C, II4C

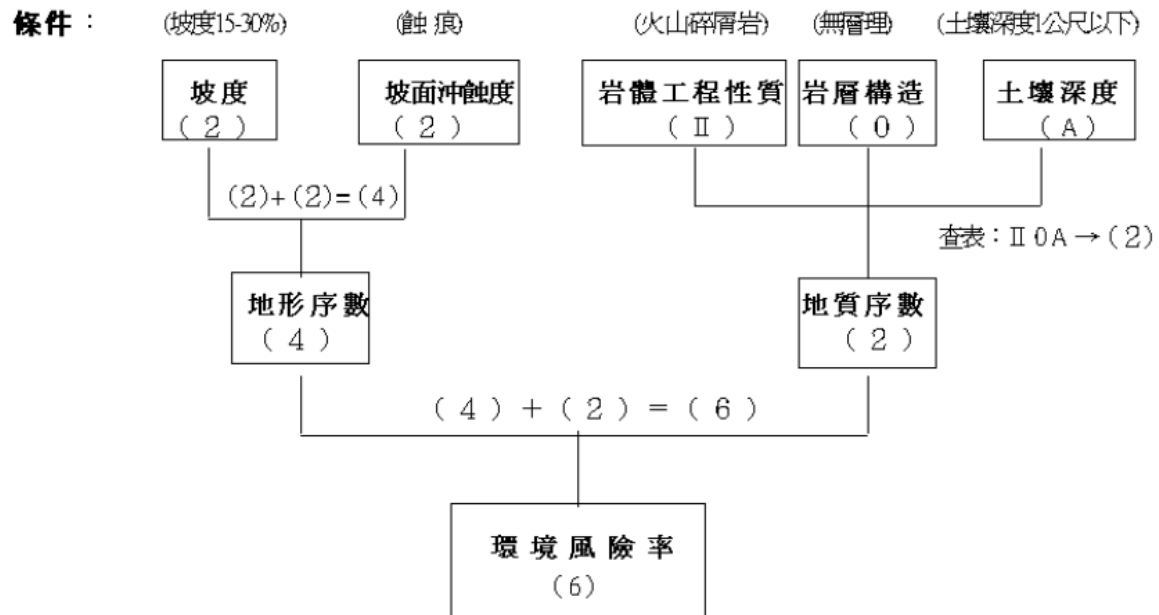


表 2-10 環境敏感度分級表

環境風險率	環境敏感度		環境敏感度分級
5 以下	1	極低	①級
6 至 7	2	低	
8 至 9	3	中	②級
10 至 11	4	高	③級
12 以上	5	極高	

年分	旅宿業名稱 (登記編號)	一、環境風險敏感度			二、地質條件 (包含位於 潛在大規模 崩塌地區和 地質敏感 區)			三、建築緊鄰 (3m 以內) 擋土牆			四、建築緊鄰 (3m 以內) 陡坡			五、建築物周邊 排水設施不 良或有破損 之情形			總分	A B C 分級
		① 0	② 1	③ 2	① 0	② 1	③ 2	① 0	② 2	③ 9	① 0	② 2	③ 9	① 0	② 2	③ 9		

備註：

一、①環境敏感度低

②環境敏感度中

③環境敏感度高

二、①無

②僅一種

③同時包含

三、①無，詳照片

②有擋土牆，且目視狀況良好

③位於擋土牆頂處或是擋土牆已明顯出現裂縫，且有立即危險者。

四、①無

②緊鄰邊坡

③完全坐落，且有立即危險者。

五、①無

②輕微狀況

③嚴重狀況，且有立即危險者。

資料來源：113年度「南投縣政府辦理清境地區旅宿業建築物周邊安全檢查作業」成果報告書