

車籠埔斷層帶之禁限建問題與對策

謝志誠

臺灣大學生物產業機電工程學系教授

財團法人九二一震災重建基金會執行長

緣起

1999年9月21日凌晨1時47分15.9秒，發生芮氏規模七點三之大地震，震央在北緯23.85度、東經120.78度，即日月潭西偏南9.2公里，地震深度8.0公里（中央氣象局地震測報中心第043號有感地震報告），造成中部地區嚴重受損，災情遍及全台。大地震導致之地表破裂延伸約96公里，北自內灣雙琦，西延伸至豐原，而後向南延伸至南投桶頭。由於集集大地震之震央位置靠近雙冬斷層（向北延長命名為大茅埔斷層），有學者認為集集大地震可能是雙冬斷層之重新活動所引起；但更多地質學者透過野外調查之實際觀察發現，車籠埔斷層之東側相對於西側抬高了1~4公尺，為一個逆斷層，其破裂長度超過80公里，加上車籠埔斷層所經過之地區都有較嚴重之災情，且該斷層面向東傾斜，與震源位置相近，因而推斷集集大地震可能與車籠埔斷層發生錯動有關。惟有學者則認為九二一大地震是由於車籠埔斷層及雙冬一大茅埔斷層同時活動所引起，其積蓄已久之壓力在兩大斷層間大量釋放，造成地表多處崩裂。

除了九二一大地震之成因歸屬問題外，另一個引起討論者是斷層帶之土地是否禁限建及禁限建之範圍？本報告將從九二一大地震後斷層禁限建地區之劃設及期程切入，介紹中央政府為協助地方政府解決斷層兩側私有土地重建問題，所擬具之「車籠埔斷層帶土地處理方案」，以及為配合重建對策而修訂之法令條文。至於為何要劃設禁限建地區且以斷層露出線兩側各15公尺為範圍，因事涉風險管理，專業論述頗多，不另贅述。

禁限建範圍之劃設及期程

基於時效考量，並為避免民眾在斷層帶建築房屋，造成生命財產之損失，在更精確之斷層分布圖尚未完成前，內政部營建署先利用比例尺五千分之一之車籠埔斷層分布圖，於1999年11月8日函請苗栗縣、臺中縣、臺中市及南投縣政府依「建築法」第四十七條規定發布禁止於斷層露出線兩側各50公尺之範圍內建築，期限至1999年12月31日止（台八八內營字第8877854號函）。

1999 年 12 月 24 日，內政部營建署將都市計畫區內車籠埔斷層線一千分之一測量地形圖，函請苗栗縣、台中縣、台中市、南投縣政府立即辦理各該都市計畫區活動斷層案通盤檢討，並依「都市計畫法」第八十一條辦理禁限建公告。自 2000 年元月起，斷層露出線兩側各 15 公尺範圍內（簡稱「斷層帶」）之公有地禁建，私有地則限建二層樓、七公尺以下之建築物，且為避免往後斷層帶房屋交易損及第三者權益，位於斷層帶之土地及建築物所有權狀將註記「位於斷層上」。

2000 年 5 月 18 日，內政部營建署進一步將非都市土地部分車籠埔斷層線一千分之一測量地形圖，函請苗栗縣、台中縣及南投縣政府辦理禁限建，並依「實施區域計畫地區建築管理辦法」第四條之一公告。

研擬「車籠埔斷層帶土地處理方案」

在禁限建公告之後，內政部營建署為進一步協助地方政府儘速解決車籠埔斷層帶之私有土地重建問題，擬具「車籠埔斷層帶土地處理方案」，並於 2002 年 5 月 23 日邀集行政院九二一震災災後重建推動委員會（簡稱「九二一重建會」、內政部地政司、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所等機關共同研商後，提報 2002 年 5 月 27 日、6 月 3 日召開之「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」（簡稱「專案小組」）第四十八、四十九次會議討論。

修正後之「車籠埔斷層帶土地處理方案」由內政部於 2002 年 6 月 10 日函報九二一重建會轉請行政院核定（內授營都字第 0910084393 號函），惟遲至 11 月 14 日始由九二一重建會函復，請內政部本於權責辦理（重建住字第 0910023631 號函）。

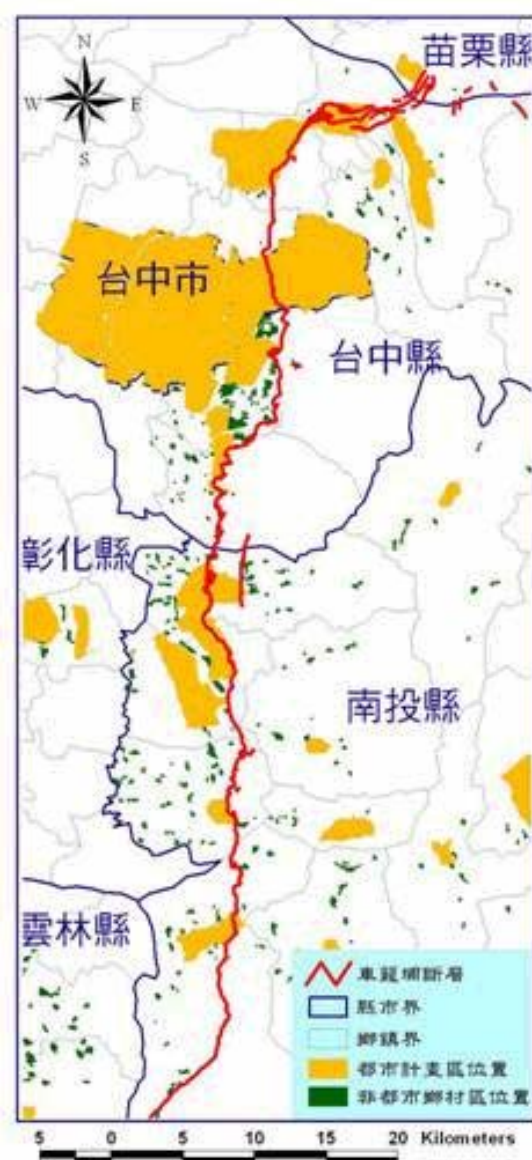
車籠埔斷層帶土地處理方案

壹、前言

- 一、九二一大地震後，為配合災後重建，災區縣（市）政府於車籠埔斷層露出線兩側各 15 公尺範圍內之帶狀區域（簡稱「斷層帶」），公告為禁限建區域。
- 二、營建署為進一步協助地方政府儘速解決車籠埔斷層露出線兩側各 15 公尺範圍內之私有土地重建問題，特整理歸納相關對策供災區縣（市）政府及鄉、鎮、市公所參考。

貳、車籠埔斷層帶禁限建辦理情形

- 一、車籠埔斷層位置圖：921 大地震車籠埔斷層破裂帶主要係沿台中、南投一帶之山脈與平原交接處南北向東傾斜 26 度延伸，全長約 96 公里。
- 二、禁限建範圍說明：車籠埔斷層線一千分之一地形圖（共 237 張），以車籠埔斷層線為中心，禁限建範圍為車籠埔斷層露出線兩側各 15 公尺範圍內之帶狀地區。
- 三、管制原則說明：
 1. 公有建築物禁止興建。
 2. 私有建築物高度不超過二層樓、簷高不超過 7 公尺，得特許興建，並限作自用農舍或住宅使用。
- 四、禁限建辦理經過：
 1. 內政部營建署於 1999 年 12 月 24 日先行完成都市計畫區內車籠埔斷層線一千分之一測量地形圖，函請苗栗縣、台中縣、台中市、南投縣政府立即辦理各該都市計畫區活動斷層案通盤檢討，並辦理禁建。經苗栗縣等四縣（市）政府於



1999年12月底公告禁建。(「都市計畫法」第八十一條)

2. 內政部營建署又於2000年5月18日完成非都市土地部分車籠埔斷層線一千分之一測量地形圖，函請苗栗縣、台中縣及南投縣政府辦理禁建。經苗栗縣等三縣政府於2000年5、6月間公告禁建。(「實施區域計畫地區建築管理辦法」第四條之一)

五、禁限建範圍土地面積概估表：

項目	分類	都市計畫區		非都市土地	合計
		可建地	非發展用地		
面積(公頃)		30	85	251	366

註：1. 都市計畫區住宅區約20公頃。

2. 都市計畫區公共設施用地約8公頃。

3. 都市計畫區非發展用地含農業區、保護區、行水區、風景區等。

參、斷層帶重建對策

斷層帶內建築用地，重建時可視實際情形採下列途徑解決：

1. 原地低密度重建。
2. 辦理跨區市地重劃、區段徵收。
3. 作為毗鄰建築基地之法定空地。
4. 容積移轉。
5. 於原有合法建築物同一鄉(鎮、市)其他自有適當土地申請重建。(其區位不得影響國土保安及土石涵養，並與鄰地相容)
6. 另行開發新社區安置。(房屋全倒受災戶)
7. 以地易地。
8. 變更為公共設施用地予以徵收或協議價購。

肆、配合措施

- 一、由營建署督促及輔導災區地方政府依前述解決對策，研擬各鄉(鎮、市)具體重建處理方案，並加速完成都市計畫檢討重製。
- 二、斷層帶土地採用上述重建對策，如涉都市計畫或非都市土地分區及用地變更，應依都市計畫相關法令及非都市土地使用管制規則規定辦理。
- 三、都市計畫外斷層帶土地擬採行對策5時，請本部地政司配合修訂非都市土地使用管制規則規定(參考第三十八條之規定)，並請各縣(市)政府配合辦理。

四、採行相關對策時，其所需經費請各縣（市）政府提計畫報九二一重建會研處。

附表一 「車籠埔斷層」經過之鄉、鎮、市

	縣市別	鄉鎮市		縣市別	鄉鎮市
1	苗栗縣	卓蘭鎮	9	台中縣	太平市
2	台中縣	和平鄉	10	台中市	北屯區
3		東勢鎮	11	南投縣	草屯鎮
4		石岡鄉	12		南投市
5		豐原市	13		中寮鄉
6		潭子鄉	14		名間鄉
7		大里市	15		竹山鎮
8		霧峰鄉			

附表二 「車籠埔斷層帶」經過之都市計畫區

	縣市別	鄉鎮市		縣市別	鄉鎮市
1	苗栗縣	卓蘭鎮	8	台中市	含大坑地區
2	台中縣	石岡水壩	9	南投縣	草屯
3		東勢	10		中興新村
4		豐原市	11		南投
5		太平	12		名間
6		太平中平	13		竹山延平
7		霧峰			

附表三 各縣市政府車籠埔斷層線一百分之禁建圖公告情形表

縣市別	都市計畫區	非都市土地
苗栗縣政府	1999. 12. 30	2000. 05. 24
台中縣政府	1999. 12. 31	2000. 06. 09
台中市政府	1999. 12. 31	(無非都市土地)
南投縣政府	1999. 12. 30	2000. 06. 17

註：都市計畫區禁建期限已滿，均由擬定機關辦理專案檢討。

附表四 禁限建範圍土地面積明細表

用地	都市計畫區內	非都市	總計
----	--------	-----	----

鄉鎮	合計	住宅區	公共設施	其他 可建地	非發展 用地	土地	
合計	115.34	20.03	8.45	1.56	85.30	250.61	365.95
卓蘭	1.82	0.52	0	0	1.30	18.93	20.75
和平	0	0	0	0	0	9.71	9.71
東勢	2.49	0.07	0	0	2.42	19.24	21.73
石岡	28.64	1.89	0.14	0	26.61	4.54	33.18
豐原	20.03	5.37	0.28	0.24	14.14	5.91	25.94
潭子	0	0	0	0	0	12.33	12.33
大里	0	0	0	0	0	8.33	8.33
太平	1.24	0	0	0	1.24	26.95	28.19
霧峰	12.95	2.79	2.13	0.34	7.69	28.22	41.17
台中市	12.14	0.87	1.01	0	10.26	0	12.14
草屯	13.93	3.91	0.51	0.53	8.98	7.67	21.60
南投	14.14	3.39	4.09	0.10	6.56	13.56	27.70
名間	2.67	0	0	0	2.67	25.34	28.01
中寮	0	0	0	0	0	1.31	1.31
竹山	5.29	1.22	0.29	0.35	3.43	68.57	73.86

附表五 各種用地類型之重建對策表

類型		對策							
		一	二	三	四	五	六	七	八
都市計畫區	住宅區、商業區、工業區等	○	○	○	○	○	○	○	○
	公共設施用地			○	○				○
非都市土地	三種建築用地	○		○		○			

備註：非都市土地之三種建築用地係甲建、乙建、丙建等用地。

修訂「非都市土地使用管制規則」

為配合「車籠埔斷層帶土地處理方案」重建對策，2002年9月2日召開之第六十二次專案小組會議除請九二一重建會儘速就「車籠埔斷層帶土地處理方案」是否可行函復內政部，並請內政部地政司及營建署先行配合斷層帶重建對策，研議修正「非都市土地使用管制規則」等相關規定，以爭取時效。

經內政部於2002年11月4日召開會議研商修訂「非都市土地使用管制規則」，並提報2002年12月9日專案小組第七十六次會議後，增訂之「非都市土地使用管制規則」第三十八條之一條文，於2003年3月26日（內授中辦地字第0920082365號）公告。內容為：

第三十八條之一 為九二一地震災區住宅重建，經各縣（市）政府公告位於車籠埔斷層線兩側各十五公尺建築管制範圍內之甲種、乙種或丙種建築用地，於震災前已有合法建築物，經全倒或已自動拆除者，除有下列情形之一外，土地所有權人得申請其自有土地變更編定，並將原有甲種、乙種或丙種建築用地，一併申請變更編定為國土保安用地：

- 一、已接受政府其他安置計畫者。
- 二、自有土地屬交通用地、水利用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地或工業區、河川區內土地者。
- 三、建築物與其基地非屬同一所有權人者。但因繼承、三親等內之贈與致建築物與其基地非屬同一所有權人或建築物與其基地之所有權人為直系血親者，不在此限。

前項土地於山坡地範圍外之農業區者，變更編定為甲種建築用地。於森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍內之農業區者，變更編定為丙種建築用地。

依第一項規定申請自有土地變更編定，應以同一鄉（鎮、市）內於九二一地震前之自有土地為限，並於本規則中華民國九十二年三月二十六日修正發布生效後二年內，向直轄市或縣（市）政府提出申請，逾期不予受理。

申請變更編定面積以原建築基地面積為限。但原建築物面積與建築基地面積相同者，其申請變更編定面積得加計其依建蔽率所應留設之法定空地面積。

依本條規定申請變更編定後，致其毗鄰土地有第三十五條或第三十五條之一規定情形之一者，不得再申請變更編定。