

车笼埔断层带之禁限建问题与对策

谢志诚

台湾大学生物产业机电工程学系教授
财团法人九二一震灾重建基金会执行长

缘起

1999年9月21日凌晨1时47分15.9秒，发生芮氏规模七点三之大地震，震央在北纬23.85度、东经120.78度，即日月潭西偏南9.2公里，地震深度8.0公里（中央气象局地震测报中心第043号有感地震报告），造成中部地区严重受损，灾情遍及全台。大地震导致之地表破裂延伸约96公里，北自内湾双琦，西延伸至丰原，而后向南延伸至南投桶头。由于集集大地震之震央位置靠近双冬断层（向北延长命名为大茅埔断层），有学者认为集集大地震可能是双冬断层之重新活动所引起；但更多地质学者透过野外调查之实际观察发现，车笼埔断层之东侧相对于西侧抬高了1~4公尺，为一个逆断层，其破裂长度超过80公里，加上车笼埔断层所经过之地区都有较严重之灾情，且该断层面面向东倾斜，与震源位置相近，因而推断集集大地震可能与车笼埔断层发生错动有关。惟有学者则认为九二一大地震是由于车笼埔断层及双冬一大茅埔断层同时活动所引起，其积蓄已久之压力在两大断层间大量释放，造成地表多处崩裂。

除了九二一大地震之成因归属问题外，另一个引起讨论者是断层带之土地是否禁限建及禁限建之范围？本报告将从九二一大地震后断层禁限建地区之划设及期程切入，介绍中央政府为协助地方政府解决断层两侧私有土地重建问题，所拟具之「车笼埔断层带土地处理方案」，以及为配合重建对策而修订之法令条文。至于为何要划设禁限建地区且以断层露出线两侧各15公尺为范围，因事涉风险管理，专业论述颇多，不另赘述。

禁限建范围之划设及期程

基于时效考虑，并为避免民众在断层带建筑房屋，造成生命财产之损失，在更精确之断层分布图尚未完成前，内政部营建署先利用比例尺五千分之一之车笼埔断层分布图，于1999年11月8日函请苗栗县、台中县、台中市及南投县政府依「建筑法」第四十七条规定发布禁止于断层露出线两侧各50公尺之范围内建筑，期限至1999年12月31日止（台八八内营字第8877854号函）。

1999 年 12 月 24 日，内政部营建署将都市计划区内车笼埔断层线一千分之一测量地形图，函请苗栗县、台中县、台中市、南投县政府立即办理各该都市计划区活动断层案通盘检讨，并依「都市计划法」第八十一条办理禁限建公告。自 2000 年元月起，断层露出线两侧各 15 公尺范围内（简称「断层带」）之公有地禁建，私有地则限建二层楼、七公尺以下之建筑物，且为避免往后断层带房屋交易损及第三者权益，位于断层带之土地及建筑物所有权状将注记「位于断层上」。

2000 年 5 月 18 日，内政部营建署进一步将非都市土地部分车笼埔断层线一千分之一测量地形图，函请苗栗县、台中县及南投县政府办理禁限建，并依「实施区域计划地区建筑管理办法」第四条之一公告。

研拟「车笼埔断层带土地处理方案」

在禁限建公告之后，内政部营建署为进一步协助地方政府尽速解决车笼埔断层带之私有土地重建问题，拟具「车笼埔断层带土地处理方案」，并于 2002 年 5 月 23 日邀集行政院九二一震灾灾后重建推动委员会（简称「九二一重建会」）、内政部地政司、县（市）政府及乡（镇、市）公所等机关共同研商后，提报 2002 年 5 月 27 日、6 月 3 日召开之「九二一地震重建区住宅政策与实施方案执行协调项目小组」（简称「项目小组」）第四十八、四十九次会议讨论。

修正后之「车笼埔断层带土地处理方案」由内政部于 2002 年 6 月 10 日函报九二一重建会转请行政院核定（内授营都字第 0910084393 号函），惟迟至 11 月 14 日始由九二一重建会函复，请内政部本于权责办理（重建住字第 0910023631 号函）。

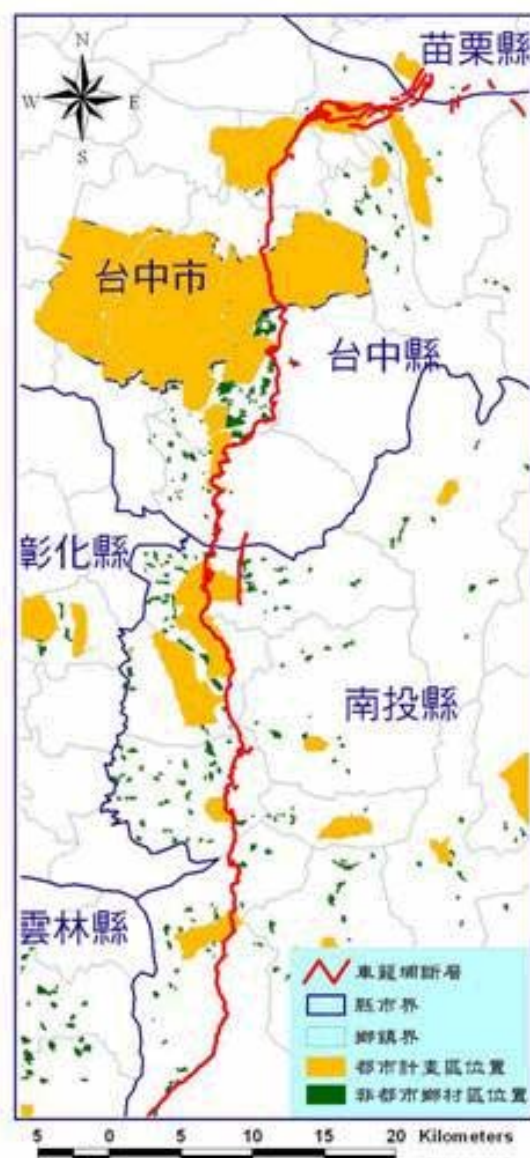
车笼埔断层带土地处理方案

壹、前言

- 一、九二一大地震后，为配合灾后重建，灾区县（市）政府于车笼埔断层露出线两侧各 15 公尺范围内之带状区域（简称「断层带」），公告为禁限建区域。
- 二、营建署为进一步协助地方政府尽速解决车笼埔断层露出线两侧各 15 公尺范围内之私有土地重建问题，特整理归纳相关对策供灾区县（市）政府及乡、镇、市公所参考。

贰、车笼埔断层带禁限建办理情形

- 一、车笼埔断层位置图：921 大地震车笼埔断层破裂带主要系沿台中、南投一带之山脉与平原交接处南北向东倾斜 26 度延伸，全长约 96 公里。
- 二、禁限建范围说明：车笼埔断层线一千万分之一地形图（共 237 张），以车笼埔断层线为中心，禁限建范围为车笼埔断层露出线两侧各 15 公尺范围内之带状地区。
- 三、管制原则说明：
 1. 公有建筑物禁止兴建。
 2. 私有建筑物高度不超过二层楼、檐高不超过 7 公尺，得特许兴建，并限作自用农舍或住宅使用。
- 四、禁限建办理经过：
 1. 内政部营建署于 1999 年 12 月 24 日先行完成都市计划区内车笼埔断层线一千万分之一测量地形图，函请苗栗县、台中县、台中市、南投县政府立即办理各该都市计划区活动断层案通盘检讨，并办理禁建。经苗栗县等四县（市）政府于



1999 年 12 月底公告禁建。（「都市计划法」第八十一条）

2. 内政部营建署又于 2000 年 5 月 18 日完成非都市土地部分车笼埔断层线一万分之一测量地形图，函请苗栗县、台中县及南投县政府办理禁建。经苗栗县等三县政府于 2000 年 5、6 月间公告禁建。（「实施区域计划地区建筑管理办法」第四条之一）

五、禁限建范围土地面积概估表：

项目	分类	都市计划区		非都市土地	合计
		可建地	非发展用地		
面积（公顷）		30	85	251	366

注：1. 都市计划区住宅区约 20 公顷。

2. 都市计划区公共设施用地约 8 公顷。

3. 都市计划区非发展用地含农业区、保护区、行水区、风景区等。

参、断层带重建对策

断层带内建筑用地，重建时可视实际情形采下列途径解决：

1. 原地低密度重建。
2. 办理跨区市地重划、区段征收。
3. 作为毗邻建筑基地之法定空地。
4. 容积移转。
5. 于原有合法建筑物同一乡（镇、市）其它自有适当土地申请重建。（其区位不得影响国土保安及土石涵养，并与邻地相容）
6. 另行开发新小区安置。（房屋全倒受灾户）
7. 以地易地。
8. 变更为公共设施用地予以征收或协议价购。

肆、配合措施

- 一、由营建署督促及辅导灾区地方政府依前述解决对策，研拟各乡（镇、市）具体重建处理方案，并加速完成都市计划检讨重制。
- 二、断层带土地采用上述重建对策，如涉都市计划或非都市土地分区及用地变更，应依都市计划相关法令及非都市土地使用管制规则规定办理。
- 三、都市计划外断层带土地拟实行对策 5 时，请本部地政司配合修订非都市土地使用管制规则规定（参考第三十八条之规定），并请各县（市）政府配合办理。

四、实行相关对策时，其所需经费请各县（市）政府提计划报九二一重建会研处。

附表一 「车笼埔断层」经过之乡、镇、市

	县市别	乡镇市		县市别	乡镇市
1	苗栗县	卓兰镇	9	台中县	太平市
2	台中县	和平乡	10	台中市	北屯区
3		东势镇	11	南投县	草屯镇
4		石冈乡	12		南投市
5		丰原市	13		中寮乡
6		潭子乡	14		名间乡
7		大里市	15		竹山镇
8		雾峰乡			

附表二 「车笼埔断层带」经过之都市计划区

	县市别	乡镇市		县市别	乡镇市
1	苗栗县	卓兰镇	8	台中市	含大坑地区
2	台中县	石冈水坝	9	南投县	草屯
3		东势	10		中兴新村
4		丰原市	11		南投
5		太平	12		名间
6		太平中平	13		竹山延平
7		雾峰			

附表三 各县市政府车笼埔断层线一千万分之一禁建图公告情形表

县市别	都市计划区	非都市土地
苗栗县政府	1999. 12. 30	2000. 05. 24
台中县政府	1999. 12. 31	2000. 06. 09
台中市政府	1999. 12. 31	(无非都市土地)
南投县政府	1999. 12. 30	2000. 06. 17

注：都市计划区禁建期限已满，均由拟定机关办理项目检讨。

附表四 禁限建范围土地面积明细表

用地	都市计划区内	非都市	总计

乡镇	合计	住宅区	公共设施	其它 可建地	非发展 用地	土地	
合计	115.34	20.03	8.45	1.56	85.30	250.61	365.95
卓兰	1.82	0.52	0	0	1.30	18.93	20.75
和平	0	0	0	0	0	9.71	9.71
东势	2.49	0.07	0	0	2.42	19.24	21.73
石冈	28.64	1.89	0.14	0	26.61	4.54	33.18
丰原	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
雾峰	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
名间	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 各种用地类型之重建对策表

类型		对策							
		一	二	三	四	五	六	七	八
都市计划区	住宅区、商业区、工业区等	○	○	○	○	○	○	○	○
	公共设施用地			○	○				○
非都市土地	三种建筑用地	○		○		○			

备注：非都市土地之三种建筑用地系甲建、乙建、丙建等用地。

修订「非都市土地使用管制规则」

为配合「车笼埔断层带土地处理方案」重建对策，2002年9月2日召开之第六十二次项目小组会议除请九二一重建会尽速就「车笼埔断层带土地处理方案」是否可行函复内政部，并请内政部地政司及营建署先行配合断层带重建对策，研议修正「非都市土地使用管制规则」等相关规定，以争取时效。

经内政部于2002年11月4日召开会议研商修订「非都市土地使用管制规则」，并提报2002年12月9日项目小组第七十六次会议后，增订之「非都市土地使用管制规则」第三十八条之一条文，于2003年3月26日（内授中办地字第0920082365号）公告。内容为：

第三十八条之一 为九二一地震灾区住宅重建，经各县（市）政府公告位于车笼埔断层线两侧各十五公尺建筑管制范围内之甲种、乙种或丙种建筑用地，于震灾前已有合法建筑物，经全倒或已自动拆除者，除有下列情形之一外，土地所有权人得申请其自有土地变更编定，并将原有甲种、乙种或丙种建筑用地，一并申请变更编定为国土保安用地：

- 一、已接受政府其它安置计划者。
- 二、自有土地属交通用地、水利用地、古迹保存用地、生态保护用地、国土保安用地或工业区、河川区内土地者。
- 三、建筑物与其基地非属同一所有权人者。但因继承、三亲等内之赠与致建筑物与其基地非属同一所有权人或建筑物与其基地之所有权人为直系血亲者，不在此限。

前项土地于山坡地范围外之农业区者，变更编定为甲种建筑用地。于森林区、山坡地保育区、风景区及山坡地范围内之农业区者，变更编定为丙种建筑用地。

依第一项规定申请自有土地变更编定，应以同一乡（镇、市）内于九二一地震前之自有土地为限，并于本规则中华民国九十二年三月二十六日修正发布生效后二年内，向直辖市或县（市）政府提出申请，逾期不予受理。

申请变更编定面积以原建筑基地面积为限。但原建筑物面积与建筑基地面积相同者，其申请变更编定面积得加计其依建蔽率所应留设之法定空地面积。

依本条规定申请变更编定后，致其毗邻土地有第三十五条或第三十五条之一规定情形之一者，不得再申请变更编定。