

出國報告（出國類別：考察）

日本國土規劃下的法令及制度

服務機關：內政部國土管理署

姓名職稱：吳勇霆副工程司、吳家齊科員

派赴國家/地區：日本

出國期間：114年6月28日至7月6日

報告日期：114年10月3日

摘要

本次考察行程前往日本東京都及近郊茨城縣等地，重點關注於日本國土計畫體系及其都市發展實踐情形，並透過與東京大學都市工學科、國土計畫協會、守谷市役所及 UR 都市機構等單位的座談交流及實地參訪，探討日本在國土形成計畫、國土利用計畫、農地管制及都市再生等多元面向的實施策略與挑戰，期待能為臺灣推動國土計畫與城鄉發展提供重要借鏡。

經由此次考察觀察發現，日本具備完備的上位指導體系與部門橫向協調機制。國土形成計畫作為最上位願景藍圖，不僅在空間利用與產業佈局上提供政策方向，亦能有效銜接都道府縣及市町村層級的國土計畫或都市計畫，確保計畫協調與政策落實。同時，在土地管制方面亦建立完善的監督體系，且面對災害頻仍的環境下，各級計畫皆高度重視都市防災空間的系統性規劃與公共設施機能配置，強化城市韌性與居住安全。

相較之下，我國國土計畫制度原訂於今年4月30日正式上路，惟因應立法院通過「國土計畫法」延期上路，雖全國國土計畫、縣市國土計畫已公告實施，地方政府亦刻正辦理鄉村地區整體規劃，並依需求研擬鄉村地區計畫，但整體制度仍處於由「區域計畫法」執行的過渡階段，如何持續推動中央與地方、跨部門間的協調與執行，並配合國土計畫檢視現行土地開發與管理、整合調整各目的事業法令及強化災害風險管控等仍是未來的重要挑戰，期望透過本次交流的觀察、學習及反思，能為我國國土計畫後續的調整與精進提供具體啟發與政策參考。

目錄

壹、目的.....	5
貳、考察行程.....	7
參、國土計畫法令及制度探討.....	9
肆、守谷市國土計畫與農地利用管制.....	29
伍、國土計畫的防災設計.....	48
陸、對我國國土計畫之心得與建議.....	58
柒、參考資料.....	64

圖目錄

圖1	國土利用計畫體系.....	10
圖2	東京大學交流活動海報及本署同仁簡報.....	14
圖3	日本國土形成計畫體系.....	16
圖4	大西隆會長說明國土利用計畫體系.....	17
圖5	日本5大地域重疊示意圖.....	18
圖6	日本人口變化概況.....	21
圖7	新時代連結地域力的國土政策示意圖.....	24
圖8	無縫式據點連結型國土政策示意圖.....	25
圖9	地域生活圈政策示意圖.....	26
圖10	二地區居住政策示意圖.....	27
圖11	淺野克夫部長介紹守谷市歷年航空攝影圖.....	29
圖12	首都圈廣域地方計畫.....	31
圖13	都市整備部部長淺野克夫先生合影.....	33
圖14	守谷市居住誘導區域及都市機能誘導區域.....	34
圖15	守谷市立地適正化計畫定位.....	36
圖16	東京養樂多燕子隊吉祥物.....	37
圖17	守谷市綜合公園開發案.....	39
圖18	麻布台之丘開放空間.....	51
圖19	銀座假日步行空間.....	53
圖20	SONY PARK 地下連通車站.....	54
圖21	高輪 Gateway City 廣場.....	56

壹、目的

因應氣候變遷、確保國土安全並推動永續發展，我國於105年5月1日施行「國土計畫法」，積極建立全國國土治理體系，並於107年4月30日公告實施「全國國土計畫」。該計畫以全國尺度為基礎，提出具目標性、政策性與整體性的空間發展及土地使用指導原則，旨在引導地方政府推動空間治理策略，強化土地使用管制，並落實國土保育與合理利用。

本次考察係隨同國立政治大學地政學系辦理之「日本都市計畫與都市設計實務」研習課程，於6月28日至7月6日前往日本東京都及周邊地區進行為期9天的實地參訪。考察重點計有3個面向，藉此比較我國國土計畫法體系下之規劃推動現況，探討兩國在制度設計、空間治理與土地管理方面的異同。

- 一、日本國土計畫制度的運作方式，特別透過拜會東京大學與國土計畫協會，探討「國土形成計畫」與「國土利用計畫」作為上位計畫的指導角色與制度架構。
- 二、在地方前往茨城縣守谷市役所，透過與地方單位的交流，觀察該市如何結合上位計畫，並運用制度工具處理土地利用與農地管理等議題，
- 三、涵蓋東京都內多處具代表性的大型都市再生開發案，如麻布台之丘、高輪 Gateway City、銀座步行者天國與 Sony Park 等，觀察其在都市更新與開發過程中，如何整合防災空間、綠地配置、公共設施與交通節點，展現出上位計畫理念的落實。這些案例可供作為我國未來推動「全國國土計畫」與地方計畫銜接機制的重要參考，並進一步引導土地利用與防災設計整合之發展方向。

日本制定「國土形成計畫法」，建立起全國計畫與廣域地方計畫體系為上位國土空間政策藍圖，涵蓋全國區域均衡發展，並與都市計畫、交通建設、防災設施及產業布局等提供多面向目標。相較之下，我國自105年公布「國土計畫法」、107年公告實施「全國國土計畫」後，雖已推動各縣市陸續公告地方國土計畫並辦理鄉村地區計畫，並建構以國土功能分區為核心的管理架構，但在落實面仍面臨諸多挑戰。例如，中央與地方間權責分工是否明確、計畫指導是否能有效落實，以及計畫與部門政

策（如農業、能源等）的整合程度，均可能影響計畫方向與實際土地使用的契合度，導致「有規劃、缺工具」的落差，或出現「有發展、缺引導」的情形。此問題在鄉村地區尤為顯著，尤其在缺乏完整計畫體系下，是否具備足夠的預警能力與防災空間配置，以因應極端氣候與多元災害風險，仍是一大課題。

因此，本次考察著重在觀察日本國土計畫體系如何透過明確的上位政策指導與制度工具，落實土地開發、空間治理與防災設計，期望能適度處理我國當前推動國土計畫過程中所面臨挑戰。

貳、考察行程

本次出國考察時間為114年6月28日至7月6日，共計9日，詳細考察行程如下表。

表1 日本東京考察行程表

日期	行程
6/28 (六)	抵達日本
6/29 (日)	【實地參訪】 1. 都市中心區的行人優先空間創設與演變-銀座步行者天國(國土防災設計) 2. 創造都市活力之共融設計-銀座 SONY PARK(國土防災設計) 3. 小型歷史建築的再生與社群營造-奧野大樓
6/30 (一)	【實地參訪】 1. 「國土利用計畫」-都市地域、農業地域開發及農業地域維護管理-茨城縣守谷市 2. 企業社會責任與地域共生型都市發展-朝日啤酒茨城工廠
7/1 (二)	【實地參訪】 1. 地方創生與車站周邊再開發-十條駅 2. 公營機構的都市再生策略-都市開發博物館及赤羽租賃住宅
7/2 (三)	【實地參訪】 1. 次世代都市基礎設施與國際商業樞紐建構-高輪 GATEWAY CITY(國土防災設計) 2. 都市更新與地域價值再造-日本橋及周邊地區 3. 歷史建築群與國際商業據點之調和性都市再生-東京車站、大手町、丸之內
7/3 (四)	【實地參訪】 【日美文化下的軍事港灣都市發展】 <橫須賀>

7/4 (五)	<p>【學術交流】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 日本國土形成計畫-東京大學工學部都市工學科、國土計畫協會 2. 日本國土計畫變遷-東京大學工學部都市工學科、國土計畫協會 <p>【實地參訪】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 緊湊都市及都市再生-麻布台之丘(國土防災設計)
7/5 (六)	<p>【實地參訪】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 交通樞紐整備與步行都市-新宿駅東西口 2. 都市型生態網絡建構-新宿副都心 3. 公募設置管理制度市之公園創新經營模式-都立明治公園
7/6 (日)	<p>【搭乘航班返回臺灣】</p>

參、國土計畫法令及制度探討

一、日本國土計畫體系

(一) 日本空間規劃架構

1. 日本的地理特色及社會經濟狀況

日本國土的四周被海洋環繞，南北延展的日本群島由北海道、本州、四國、九州及沖繩本島等五大主要島嶼及眾多小島所組成。陸地面積約38萬平方公里，其中約7成被森林所覆蓋，整體為山地多、平原少，人口高度集中在沿海平原區域。此外，日本處於颱風與地震帶，自然災害頻繁，使得防災與國土強韌化成為國土規劃的核心課題。

在社會經濟方面，日本正面臨著嚴峻的人口結構問題。超高齡化與人口減少是日本各區域的共同挑戰，導致地方城鎮的活力下降、空屋與閒置土地增加，以及公共服務設施的維護困難。

2. 空間計畫架構

日本的空間計畫體系主要由國土形成計畫及國土利用計畫兩部計畫所構成，國土形成計畫是戰略性、願景性的計畫，旨在制定長期的國土發展願景與綜合性方針，包含具有國家對國土及國民生活樣貌的明確提示（明確化國家的責任）的「全國計畫」，及由各區域（例如都道府縣）與國家在適當的角色分工下（實際參與者包含由國家的地方分部、相關都道府縣、相關政令指定都市、當地經濟界等以對等地位協商的平台（廣域地方計畫協議會）），相互合作並共同制定的「廣域地方計畫」2層級；國土利用計畫則是功能性計畫，主要針對土地用途進行指導性規劃，二者關聯性及整體計畫架構如圖1所示。

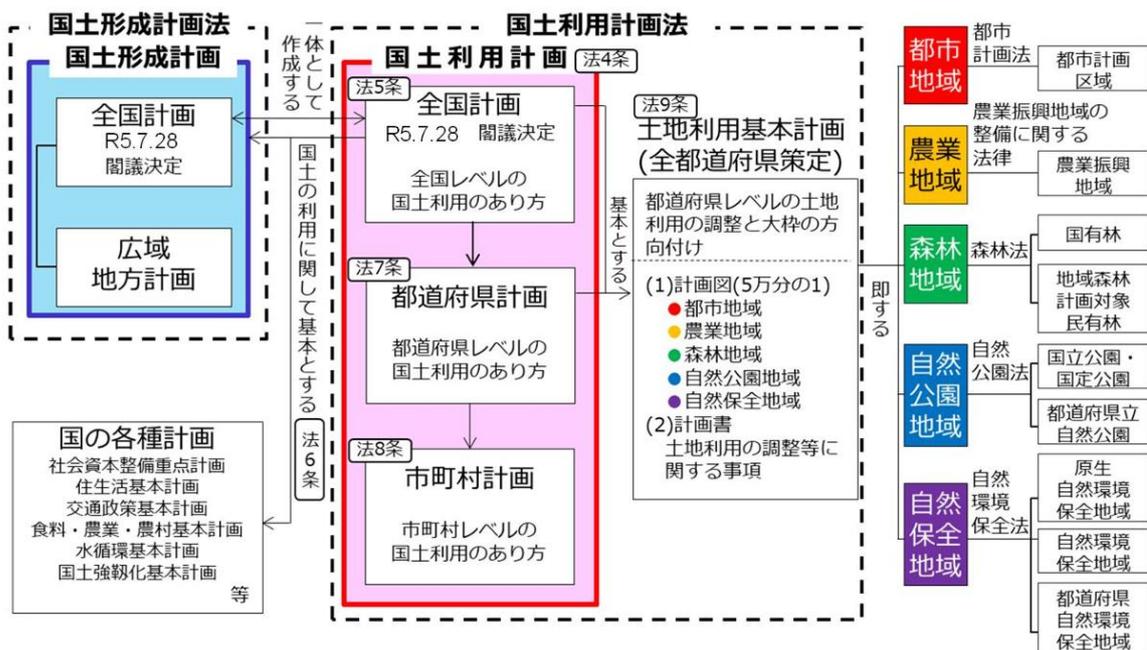


圖 1 國土利用計畫體系

3. 土地利用管理方式

為解決因人口減少導致的國土管理、大規模災害脆弱性，以及自然環境惡化等問題，國土利用計畫的核心方針是永續且與自然共生的國土利用與管理，並透過土地利用基本計畫落實對於土地的管制，相較於國土形成計畫，是較為偏向管制性質的計畫，其依照層級可再區分為：

(1) 全國計畫

國土利用計畫體系中的最上位計畫，其主要內容是原則性的方針和指導，例如國土大致劃分出農業用地、森林、都市區域、自然公園等主要功能區塊；土地利用方向提出確保糧食自給率、保護生態多樣性、促進都市更新等基本方向。

(2) 都道府縣計畫

為區域層級的國土利用計畫，其依據全國計畫的方針，具體落實到都、道、府或縣的範圍內。此層級核心成果為土地利用基本計畫，

將都道府縣轄內土地劃分為都市、農業、森林、自然公園、自然保全等5大地域，並以圖說明確標示，市町村的土地利用規劃都必須在這個框架下進行。另資源配置面，有重要交通網路、水資源利用、工業區選址等跨區域的基礎設施等規劃內容。

(3) 市町村計畫

最基層、最細緻的國土利用計畫，將上級計畫的方針轉化為直接影響每一塊土地的具體規範。其中針對前開都市地域之核心規劃工具為都市計畫，具體內容包括市街化區域與市街化調整區域，劃定哪些地方要進行都市化開發，哪些地方要維持原貌，都市區域透過用途地域制度，將土地劃分為住宅區、商業區、工業區等多種不同的類型，並對每種類型的容積率、建蔽率等進行管制。

(4) 其他國家基本計畫之配合

依據日本國土利用計畫法第6條規定，全國計畫（國土利用計畫）以外的國家計畫，與國土利用相關者，應以全國計畫為依據。故舉凡社會資本整備重點計畫、住生活基本計畫、交通政策基本計畫、糧食、農業、農村基本計畫、水循環基本計畫、國土強韌化基本機化等均應考量國土利用計畫之內容。例如：住生活基本計畫的目標，為增加高品質住宅的供給，但必須在全國計畫所劃定的都市地域範圍內或在合理的擴張指導下進行，避免在重要的農地或森林上大規模開發住宅區；水循環計畫的實施高度依賴於森林和農地的涵養功能，需仰賴全國計畫中對森林地域、自然保全地域的保護方針等。我國國土計畫法第17條亦規定有部門計畫應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見之相關規定，未來應落實與部門計畫之協調配合。

(二) 日本與我國空間計畫體系之差異

1. 空間計畫體系

(1) 日本

日本國土計畫包含國土形成計畫及國土利用計畫二體系，並分別具開發面（逐漸轉型為願景式）及管理面二個面向，其中國土利用計

畫體系包含全國、都道府縣及市町村3個層級，各層級計畫權責分工明確，中央政府負責制定國土利用願景，同時賦予地方政府因應在地需求進行具體規劃的權力，例如：都道府縣政府擁有訂定土地利用基本計畫的權力。另特別之處在於日本傾向於專業分權，由國土計畫部會負責總體協調，各專業部門以多個專法（農業振興法、森林法等）分頭管理，橫向分工明確。

(2) 臺灣

我國的空間計畫體系實質包含有日本國土形成計畫及國土利用計畫之願景面及管理面之精神，並區分為中央及直轄市、縣（市）政府2層級。中央政府（內政部）制定國家空間政策與總體發展規劃，地方政府根據中央政策進行地方規劃，但中央政府權力較大，地方政府在空間計畫的自主性有限，且各部門之間較無協調合作機制，目前推動之鄉村地區計畫將賦予地方政府更多的規劃權力。

由前述國土空間計畫主責單位及土地利用方式之差異可觀察出，日本的國土利用主責單位為國土交通省，為中央一級之省廳，層級與處理事務相當於我國交通部之中央一級機關，相較於我國由中央三級機關主政層級較高，並可直接與農林水產省、環境省等其他中央省廳對話，確保政策之橫向溝通，也呼應該國的土地利用管理權限高度分散在各個專業部門，需透過協調落實土地利用管理之制度設計。我國國土計畫中央主管機關為內政部，惟實際由國土管理署主政，需與農業部、經濟部、交通部等中央一級機關研商，層級相對不對等；另我國土地使用管制仍以空間計畫為依據，土地使用分區管制（zoning）為主，土地管制權責高度集中在城鄉部門，目的事業主管機關參與程度仍有再予強化之空間。

2. 主責單位及土地利用管理方式

(1) 日本

日本的國土利用主責單位為國土交通省，在實務上呈現專業分權，具體的土地利用管理權限高度分散在各個專業部門，並非皆由國土計畫主管機關直接負責，而是由相關部會及其專業法規負責，例

如：農林水產省主要負責管理農業地域與森林地域、環境省主要負責管理自然公園地域。使日本的土地管理能兼顧各地區的特殊需求及各個專業領域的細節；至於土地利用管理方式，核心在於土地利用基本計畫之5大地域，但5大地域非單純管制手段，其主要功能為釐清各法權限及協調各法衝突。

(2) 臺灣

我國的空間計畫主責單位為內政部國土管理署，負責制定國土計畫、區域計畫、都市計畫及土地利用政策，並監督各地方政府的執行。在土地利用管理方面，目前係以區域計畫法及都市計畫法為依據，透過使用分區及使用地進行管制，較缺乏彈性，未來國土計畫則係以空間計畫引導土地使用，將增加土地使用彈性，並使空間計畫內容更為精細。

二、 日本國土空間計畫實務交流

本次參訪行程透過國立政治大學白仁德教授引介東京大學工學系研究科蕭耕偉郎准教授，安排於東京大學與日本國土計畫協會的大西隆會長、太田秀也專務理事進行國土空間計畫實務交流，由本署及協會分別就我國國土計畫及日本國土形成計畫等進行短講及心得分享。國土計畫協會主要任務是國土計畫調查研究，及與市民宣導國土計畫重要性，大西隆會長及太田秀也教授同時為專攻國土計畫領域多年的專業學者，此次向我們介紹了日本國土計畫的變遷以及最新的第3次國土形成計畫推動情形：



国土計画制度の変遷と最先端：日本と台湾との経験比較から

時間：2025年7月4日（金）9時30分～12時30分
 会場：工学14号館802会議室
 プログラム：
 9:30～10:00 開会準備
 10:00～10:10 ご挨拶
 蕭 耕偉郎 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻・准教授
 白 仁徳 台湾・国立政治大学・教授
 台湾・都市計画学会・理事長
 10:30～11:00 「台湾の国土計画」
 吳 家齊 台湾・内政部国土管理署・科員
 吳 勇霆 台湾・内政部国土管理署・副工程司
 11:00～11:30 「日本の国土形成計画」（仮）
 太田 秀也 一般財団法人 国土計画協会・専務理事
 11:30～12:00 「日本の国土計画の変遷」（仮）
 大西 隆 一般財団法人 国土計画協会・会長
 12:00～12:30 質疑応答とディスカッション



蕭 耕偉郎 准教授 大西 隆 会長(写真:まち座) 太田 秀也 専務理事(写真:まち座)



白 仁徳 教授 吳 家齊 科員 吳 勇霆 副工程司



圖2 東京大學交流活動海報及本署同仁簡報

（一）日本國土利用計畫摘述

大西隆會長於聆聽本署針對我國國土計畫的分享後，提及簡報內容有與日本國土利用計畫相似之處，並主動於原先簡報之外補充了日本國土利用計畫簡述，並當場於黑板上描繪國土利用計畫體系，也打趣的表示前次作為大學教授於黑板講授課程已是多年前的事情。

1. 國土形成計畫與國土利用計畫

大西隆會長表示日本國土計畫依照目的不同，可以將國土計畫相關法規區分為開發與管理二個面向，其中開發面向為依據國土綜合開發法（1950年）訂定的國土綜合開發計畫，並歷經5次檢討後，轉型為依據國土形成計畫法訂定的國土形成計畫，亦曾檢討3次；而偏向管理面的則是依據（1974年）訂定的國土利用計畫，並歷經6次檢討。

大西隆會長也提到國土利用計畫主要著眼管理而不是規範，國土實際由個別法規管制，即國土利用計畫為部門分工，雖然為同一國土利用計畫框架下，但個別法有自己的精神，所以有時確實會有衝突之情形。

由大西隆會長見解及守谷市役所分享實務情形可見，日本國土利用仍有需要透過部門間協调研商之情形，意即國土利用計畫實則扮演協調各法衝突、釐清各法權限之角色，而非僅限於管制，我國土管方式或可強化部門參與，由各目的事業主管機關本於對於該管土地之專業職能，提出土地使用管制方式，落實國土合理利用，而非將所有管制工具均集中於國土計畫主管機關。

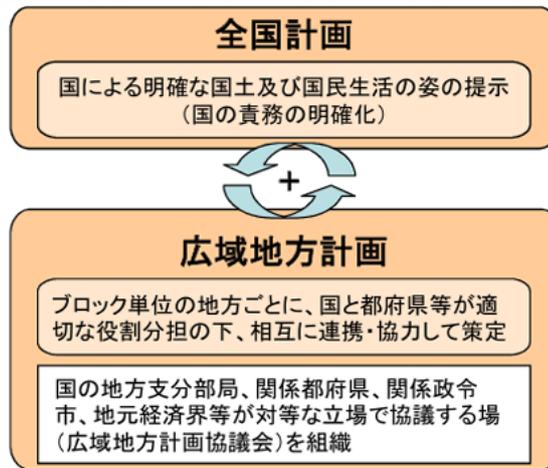


圖3 日本國土形成計畫體系

2. 土地利用計畫

國土利用計畫的具體管制工具為依據國土利用計畫法第9條由都道府縣政府擬定的土地利用基本計畫，將國土區分為都市地域、農業地域、森林地域、自然公園、自然保存地域，並分別由都市計畫法、農業振興法、森林法、自然公園法及自然環境保全法管理。大西隆會長也補充到之所以前開各地域比例加總超出100%之原因為，日本5大地域有重疊之情形，這與我國國土功能分區分類互不重疊的情形，反映出土地性質及利用上具有多元性，難以定義其僅具森林保育或農業之用途，各目的事業法針對同一筆土地，均有其著重之面向及管理利用規定，換言之，即便我國國土功能分區分類互不重疊，例如國土保育地區與農業發展地區分別劃設，實際於國土保育地區仍有農業使用，農業主管機關仍應本其權責針對農業使用予以管理，並注意國土保育地區劃設所參考環境敏感地區相關規定之限制，而非全然認定其非屬農地範疇。

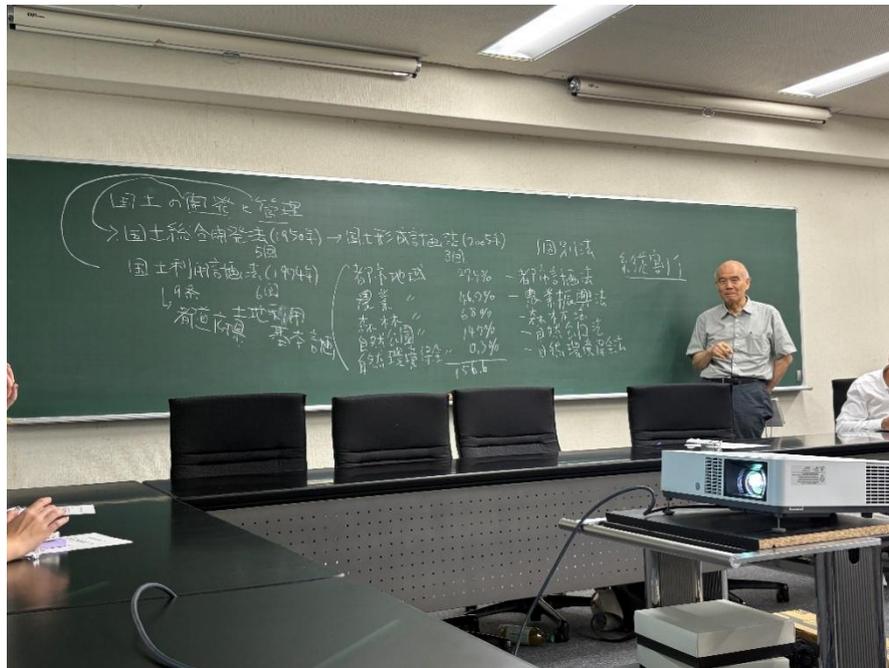
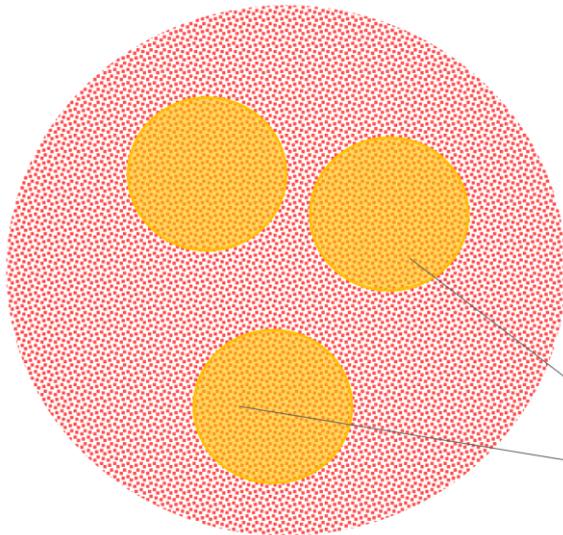


圖4 大西隆會長說明國土利用計畫體系



都市地域



農業地域：
農振法嚴格限制開發

圖5 日本5大地域重疊示意圖

(二) 國土計畫的演變與現況

1. 全國綜合開發計畫

國土形成計畫的前身為全國綜合開發計畫，並因應各時代社會經濟背景有不同的訂定方向，例如第1次及第2次全國綜合開發計畫聚焦於作為成長與發展的指引，提出支持經濟活動的基礎設施建設方向與目標，並被都道府縣計畫等引用、提出解決人口過密與過疏、實現國土均衡發展的課題，扮演經濟計畫的輔助角色；第3次全國綜合開發計畫提出基礎設施與「硬體」設施的均等化及定住圈概念。

2. 承先啟後的國土形成計畫

日本經歷了經濟高度成長期後，國土計畫的制定方式開始受到質疑（在第4次全國綜合開發計畫完成後開始討論），在第5次全國綜合開發計畫中宣告進行檢討，調整關注方向為對非以開發為中心的國土的關注、引入地方分權的觀點（廣域地方計畫）及重視環境問題。

雖然國土計畫（國土形成計畫）的角色是什麼，仍然被持續質疑，但歷經立法修正後的第1次國土形成計畫、東日本大震災後的「國土的總體設計2050」及第2次國土形成計畫，及提出數位與真實融合的地域生活圈之第3次國土形成計畫，計畫的檢討仍在持續進行。反映出計畫並非擬定後均不變動，而需視社會經濟、自然環境改變、甚至因應天然災害發生，均有滾動式修正、適時檢討變更或通盤檢討之必要，例如：近年 AI 實務運用漸成趨勢，與現行日本國土形成計畫僅提及 ICT 或互聯網概念更加精進，未來如何利用 AI 分析基本資料、診斷資料反映出之議題、預測土地利用趨勢，選擇最合適規劃策略等勢必將納入未來日本與我國國土計畫。目前國土管理署已著手建置 AI 據以分析之資料庫，後續應可於啟動通盤檢討前政策評估時預先考量。

(三) 日本國土形成計畫的目標

1. 國土的均衡發展

日本歷年國土計畫的目標是國土的均衡發展，所有計畫中都體現了這一理念（簡而言之就是縮小地區間的收入差距）。而均衡發展的

手段為限制在大都市設置工廠及大學，推動地方分散（雖然有一定效果，但仍是有限的，未能完全防止一極集中）。整體而言，大都市圈人口增加以東京為主，國土計畫目標為透過把製造業移到地方，讓人口分散至地方，但工廠雖然在農村增加但因採取自動化，人口仍然流到都市從事服務業。

2. 國土計畫的可能性，能發揮的角色是什麼？

在歷年國土形成計畫擬定過程，也開始有了檢討的聲音，包含在以市場經濟為基礎的大國中，國土計畫幾乎不存在，由此產生了對必要性的質疑；另一方面，由於定期制定國土計畫，促成了對各地的定量和定性比較分析習慣，使得國土的存在方式得以討論。此外，區塊計畫及廣域地方計畫發揮了公共事業的調整功能。但同時出現了人口減少的社會、氣候變化導致的生物資源賦存狀況變化、頻繁發生的大型自然災害、核電廠的後續處理（福島廢廠、除塵土壤的去向、高放射性廢物的去向）等國土層面的問題。基此，國土計畫的角色開始調整為對於國土利用現況的掌握、國土形成計畫作為課題提出者的角色（與其說是政策引導，不如說是共享對國土管理的基本認識），可觀察到國土綜合開發計畫轉型為形成計畫，已由發展導向轉換為指導方針，即國土形成計畫不再僅考量如何運用資源實踐開發，而是分析國土面臨議題，提出可能解方。未來國土計畫應藉由發現、盤點國土課題，設定國土發展願景，提供未來發展方向或指引，後續再依其指導制定各項土地使用政策配套並協調各部門法規或政策實踐願景，針對大西隆教授分享近年國土形成計畫處理議題摘述如下：

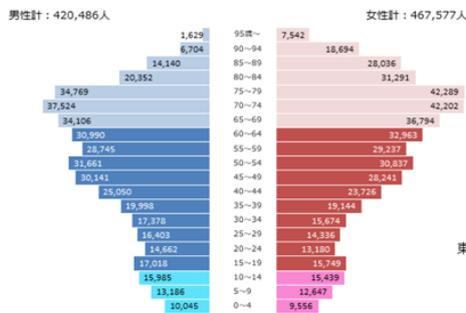
(1) 從不易的人口減少轉型開始，結合挑戰與適應

日本2024年的年出生數為71.7萬人（其中日本人為69.5萬人，較去年減少4.3萬人），總生育率將低於1.15（2024年），預測未來也將持續這一趨勢（由於母親數量減少，人口不會立即恢復）。人口減少將很快導致GDP縮小，儘管每人GDP在某種程度上能保持，但國債償還、國防等經濟規模本身的影響將變得愈加嚴峻。另從2030年左右開始，世帶數量將減少，空置房屋、空地乃至放棄居住的土地將增加，「里與山」的界線將轉變為「山」為優勢。大西隆會長以秋田縣為例，人口出生非常少，20歲以上人口大量減少，大部分流入東京，退

休後回到老家，致64~65歲人口於鄉村地區增加。

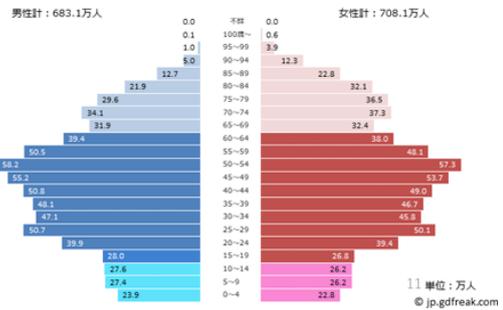
前述問題的處理必須同時採取人口增長策略（提高出生率）及適應人口減少社會的應對措施，包含推行全國性的育兒支援政策、讓外國人能夠適應日本社會的環境改善（語言學習、培養包容社會、地方參政），國土規劃也從單一的地方分散主義（田園城市論、地方移住推進論）轉向全國性的（無論地方或大城市）增進生育和育兒環境的擴充政策；在地方也需要緩解人口減少影響的策略，包含市區的改建，數位轉型深入日常生活、擴充老年人的生活相關服務、基於變化中的里山邊界，與動物保持距離的共存。

2025年秋田縣的人口構成（予測）



都道府県人口變化
最大減少 秋田縣
增加 東京都

東京都の2024年1月1日的人口構成（住民基本台帳ベース，総人口）



- 幼兒人口比率
0-4歲比率 秋田縣2.2%、東京都3.3%
- 人口增加的年齡階級
15-19⇒20-24 秋田縣減少 東京都增加
60-64⇒65-69 秋田縣增加 東京都減少
- 最多的年齡階級
秋田縣 70-74 次75-79
東京都 50-54 次25-29

圖6 日本人口變化概況

(2) 針對防止全球暖化的措施及氣候變遷的因應策略

包含降低溫室效應及氣候變遷的適應二種面向，降低溫室效應包含將再生能源、省能、儲電、CO2吸收列為最重要的技術開發領域；氣候變遷的適應則因應氣溫、水溫與農作物、海鮮的最適分布發生變化，確保市場及流通對產地變化的靈活性、針對氣候變遷的品種改良。除此之外因應宜居地區的變化，考量開拓新的都市樞紐和產業中

心。

(3) 防災與減災

包含防災與減災二種面向。防災包含強化堤防、防潮、海嘯避難、地上地下的貯水池、住宅、結構的耐震加強等，以免遭受重大災害減災；即使如此，自然現象本身是無法避免的，故減災策略包含居住在不易遭受災害的地方、確保能避難的條件。透過災害危險區域等的指定，促進搬遷等以移往安全的地點，同時加強從災害中恢復的能力，擴充復原時的合作體制。

3. 日本國土計畫未來的角色

整體而言，大西隆會長認為日本傳統國土計畫針對基礎設施建設及土地利用等領域中公共投資分配的引導角色正在減少。取而代之，對於其角色的期待，在於定期掌握國土現況，提出各地應考慮的課題，對土地利用、自然條件、人與野生動物的居住狀況等進行定量的掌握與分析；利用空置住宅與空地，針對公共交通缺乏地區的交通服務提供方法創新、利用郵局、鐵路站等現有設施進行零售、配送服務及各類面對面服務的擴展。同時應對數位化、新技術的普及，開拓人們活躍的場域。

(四) 第3次國土形成計畫（2023年7月制定）的概要

除了大西隆會長針對國土形成計畫體系的分享外，太田秀也教授也針對目前最新版的國土形成計畫推動情形進行介紹，首先第3次國土形成計畫主要內容可以區分為2大部分，包含國土未來願景及各個部門方向。國土願景涉及中央、地方政府、企業各層面；地方建設、產業、文化振興涉及各個主管部會權責，規定未來產業、交通等政策方向，讓各機關知道未來會做什麼事情：

表2 第3次國土形成計畫

第1部 新的國土未來願景	
目標的國土樣貌	新時代連結地域力的國土
國土結構的基本構想	無縫式據點連結型國土
國土革新的重點	數位與真實融合的地域生活圈形成 (其他：創造綠色國土等)
第2部 各領域施策的基本方向	
① 地域整備②產業③文化、體育、觀光④交通體系、資訊通信、能源基礎設施⑤防災、減災、國土強韌化⑥國土資源、海域的利用、保全⑦環境保全與景觀形成	

1. 提升地域能力

地域能力是指地方克服面臨各種課題的能力，亦即防守的能力，與提升地方魅力、吸引人們的能力，亦即攻擊的能力相結合，構成地方的總實力。此目標旨在因應人口減少、農村人口流失，藉由地域能力（地域力）克服地域課題，由過去中央主導地方朝什麼方向發展，調整為地方政府自行思考要往什麼地方發展或著力、自發性由內向外，決定地方創生方式，但太田秀也教授個人意見表示目前尚未提出具體作法。

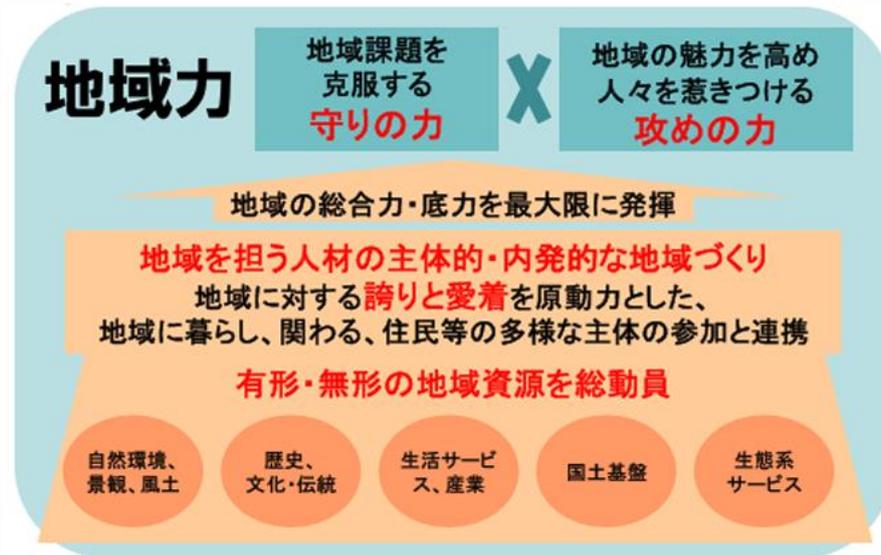


圖7 新時代連結地域力的國土政策示意圖

2. 無縫接軌據點連結

過去日本發展集中在東京一極，產業廊道集中日本東側，遇到大型災害沒辦法分散風險，未來希望日本海沿岸做更合理人口、產業分配，於太平洋軸帶形成中央回廊，透過中央新幹線發展比較弱的地區。為了分散人口，透過提出許多地域計畫，希望朝軸帶構想發展。



圖8 無縫式據點連結型國土政策示意圖

3. 數位地域生活圈形成

因應農村地方人口減少嚴重，醫院等基盤設施無法維持，希望把生活圈稍微擴大，使各種服務設施共享。即基於地區的文化和自然一體性，根據生活和經濟的實際狀況，不受市町村界限的束縛，通過官民攜手合作，充分利用數位科技，建立一個能持續提供生活所需服務的地區生活圈，如公共交通、購物、醫療、福利、護理、教育等，旨在解決地區問題，同時利用地區特有的自然、風土、景觀和文化等資源，提高吸引人們來訪的豐富、美麗的地方魅力，促進和擴大地方的人流。

太田秀也教授也提到，有關地域生活圈於今（114）年6月公告了具體計畫，但他個人意見表示計畫跟預想內容有差異，當初計畫透過

各種服務設施的永續性經營，形成10萬人規模的生活圈，但6月實際計畫生活圈仍以核心城市為主，農林生活圈人口不到1萬，原先10萬人規模被弱化。

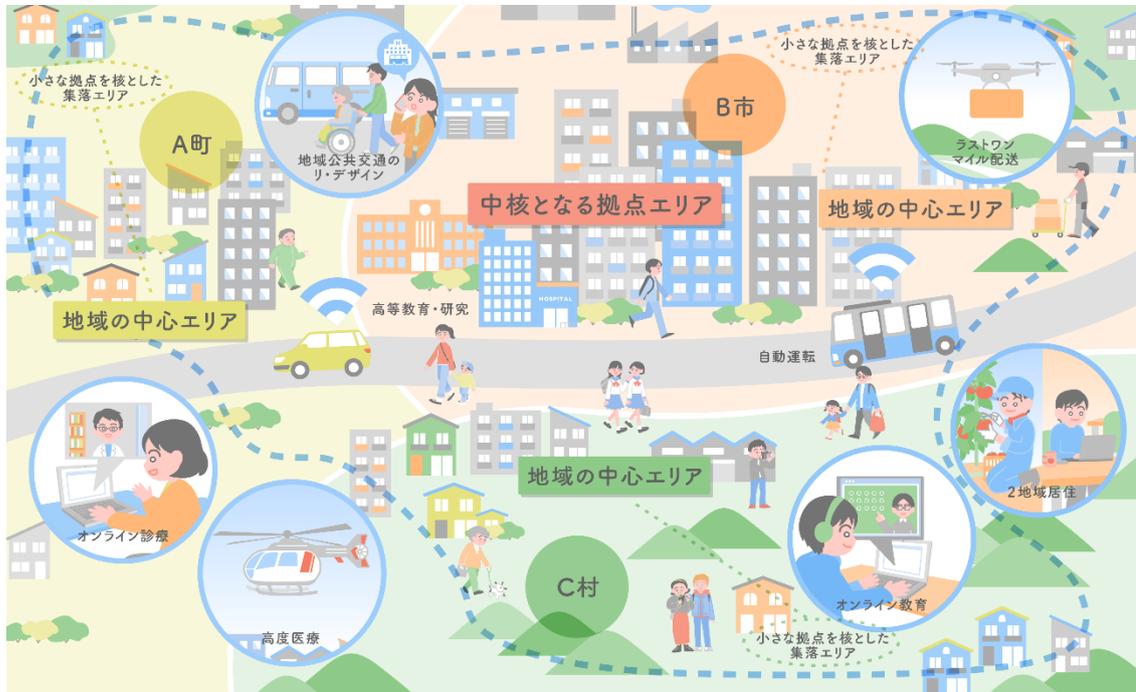


圖9 地域生活圈政策示意圖

(五) 第3次國土形成計畫的執行

計畫本身由中央擬定、內閣核定，國土審議會提供很多意見，計畫推動則由部會負責，其下並設置有都市移居地方專門委員會、地方生活圈維持專門委員會等訂定實際方針，太田秀也教授表示前開2個專門委員會處理議題較為重要，實際推動也較有進度。

1. 二地區居住的推動

本策略為了讓人口不要過度集中都市，考量鄉村生活環境較好，故在鄉村找尋據點，提出農村、都市兩地生活構想，例如在都市居住1週，在鄉村待2天。有別於日本過去推動地方振興移居鄉村是定居，

未來是關係人口的概念，都市人跟農村建立不同關係。另鄉村組織因人口減少，缺乏參與推動，故這種構想能創造、擴大地方的人流，對鄉村、都市都有益。

實際推動包含訂定1部基盤整備有關法令，例如：於市町村建設交流設施、區位在哪裡可以明確訂定，另有二地區協議會制度，不只政府，包含居民、企業為鼓勵民眾參與有提供補助金。。

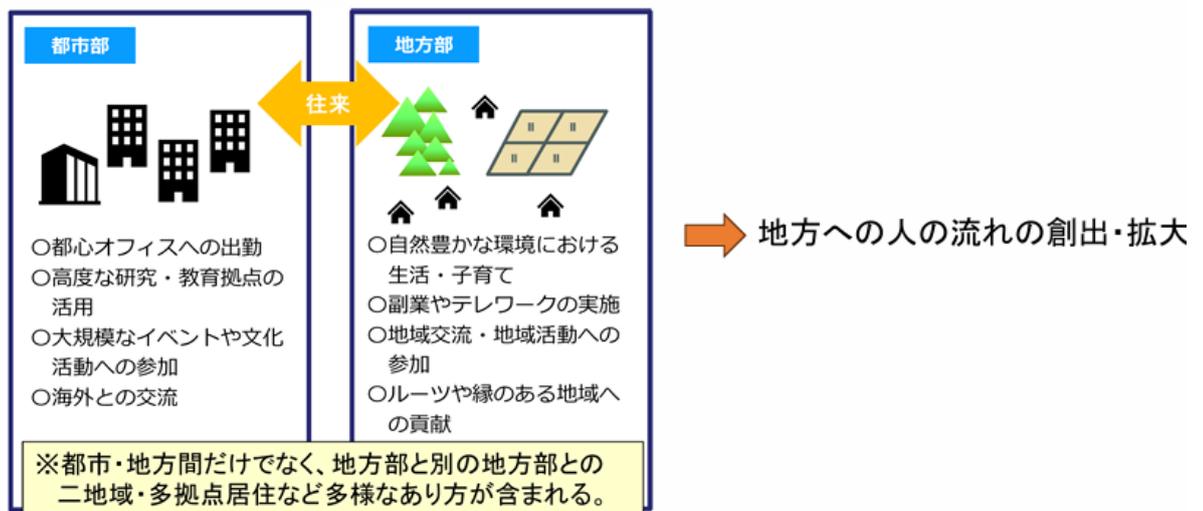


圖10 二地區居住政策示意圖

2. 地域生活圈形成

前面提到生活圈概念會超越市町村行政區域範圍，故讓單一市町村公所提供相關設施較為困難，故希望結合民間團體提供服務，並在初期會先提供典範案例。

我國類似地域生活圈概念為目前各縣市政府刻辦理之鄉村地區整體規劃及後續擬定之鄉村地區計畫，於縣市國土計畫以鄉（鎮、市、區）指認優先辦理鄉村地區規劃地區，據以辦理後續規劃作業，惟目前各縣市成果仍偏向以單一鄉（鎮、市、區）為計畫範圍，考量實際生活圈難以用行政區劃界定，建議未來可評估建議縣市政府以生活

圈、數個聚落作為計畫範圍，以利計畫內容實際呼應地方生活態樣。

另在資源投入部份，鄉村地區計畫規劃過程可作為平台，盤點各部門計畫資源，確保政府經費精準投入適當區位，惟現階段主要仍以部會資源為主，尚未針對民間企業或團體可著力部分納入規劃，例如在地企業或慈善團體對於地方發展之影響力，未來可適度納入規劃過程之討論，並透過國土管理署鄉村地區計畫總顧問等委辦案研議各種可能之規劃方式。

肆、守谷市國土計畫與農地利用管制

一、守谷市空間規劃架構

(一) 守谷市的地理特色及社會經濟狀況

守谷市位於茨城縣南端，與千葉縣僅一河之隔，地處東京近郊，是首都圈外圍的重要節點城市之一。市內地勢平坦、水系發達，農業資源豐富，早期以稻作與蔬果栽培為主。但隨著都市化擴張及交通建設完善，守谷市逐漸轉型為首都圈通勤帶內的新興居住城市，具備高度的地理優勢與發展潛力。距離東京市中心約35公里(大約是桃園青埔到台北車站的距離)，地處首都圈與地方空間發展交界處，不僅享有交通便捷的通勤條件，也具備空間發展的潛力，是日本推動國土空間重組與區域均衡發展政策下的典範之一。



圖11 淺野克夫部長介紹守谷市歷年航空攝影圖

自1980年代起，為因應東京市中心過度集中的人口與資源壓力，日本政府推動「區位分散」與「多核心發展」政策，致力於將人口與產業有序導向首都圈外圍城市。守谷市即是在此背景下

成長的代表性城市。透過重大公共建設的導入，包括「筑波快線（Tsukuba Express, TX）」與「常磐高速公路」等交通基礎設施，使守谷市與東京、筑波、柏等都市形成緊密聯繫的生活經濟圈。特別是 TX 於2005年開通後，守谷車站作為其重要節點，大幅縮短通勤時間至東京市區，使守谷市成為高通勤便利性、高居住品質的新興衛星城市。

除了鐵路交通，公路系統亦極為發達，常磐高速公路、國道294號等與主要道路貫穿全市，支援物流與人往來便利，並吸引相關產業進駐發展，帶動地方經濟活化。城市發展方面，守谷市以「緊湊型都市」理念為核心，推動多核心機能佈局，將居住、商業、教育與交通等機能有效集中配置，提升都市效率與生活品質，並透過區域綠地與農業保留地劃設，維持都市與自然間的平衡。

在地方治理上，守谷市銜接中央政策與在地發展需求，積極推動住宅開發、社區營造與產業轉型，展現出地方自主規劃與執行空間政策的權力。

因此，本次選擇守谷市作為日本國土計畫與地方實踐的參訪城市，係基於其優勢的地理區位及成功整合交通建設與政策引導所展現的發展成果。透過觀察守谷市如何在中央政策引導下，由地方主導空間治理、推動都市與農村協調發展，對台灣未來國土計畫的實施、都市成長管理與地方治理策略推動上，具有高度的借鏡與學習之處。

（二）守谷市的空間計畫體系

日本的空間規劃體系具有明確的層級結構，依據行政層級可分為國家、地方（都道府縣）、市町村等不同層次，每個層級皆制定相對應的空間發展計畫，並分別負責國土均衡發展與地方特色的落實。

在國家層級，最重要的計畫為「國土形成計畫」，由國土交通省制定，從全國視角出發，規劃長期的國土發展藍圖，包括交通基礎設施、防災體系、人口分布等大範圍議題。此外，還有以地區為單位的「廣域地方計畫」，如首都圈廣域地方計畫，用以統整跨縣市的發展需求與合作。

- 対象区域は首都圏1都7県を一体とした区域を基本に、隣接4県を一体とした広域首都圏1都11県を視野に入れて計画策定。



図 広域首都圏の範囲
(うち濃橙色部分が首都圏)

圖12 首都圈廣域地方計畫

都道府縣層級則制定「都道府縣綜合計畫」與「都市計畫區域總體規劃」，前者為地方政策與空間發展的基本方針，後者則針對都市區域的土地利用、交通規劃、防災等內容作細部規劃。這些計畫須與國家層級保持一致，並結合地方特性加以調整。

市町村層級是最貼近居民生活的層級，負責具體落實土地使用分區、住宅與商業區配置、公共設施建設等。「市町村綜合計畫」提供整體政策方向，而「都市總體規劃」則針對城市內部發展進行詳細規劃。此外，市町村也可制定「都市計畫」，包括土地用途、建蔽率、容積率等具體規定。

就茨城縣的守谷市即屬於市町村層級，並已制定了「第三次守谷市綜合計畫」(2022~2031年)。此計畫針對守谷市未來10年的城市發展方向、人口政策、基礎設施整備與生活環境改善等多項議題提出具體目標與策略，展現地方政府對於空間發展的積極

規劃與自我管理能力，並確保與上位計畫間的整合性與連貫性。

二、守谷市空間規劃實務交流

我們此次拜訪了守谷市役所都市整備部部長淺野克夫先生，並參訪位於守谷市工業專用區的朝日啤酒廠區。期間淺野部長及相關人員詳細介紹了守谷市的都市發展配合上位計畫政策、農業用地開發以及農地管理等重要議題。

（一）守谷市役所都市整備部

守谷市役所都市整備部主要負責該市的都市規劃與空間管理工作，涵蓋土地利用規劃、基礎設施建設、公共設施管理及環境維護等多項業務。該部門致力於推動守谷市的持續發展，透過都市設計與土地利用策略，促進市區的合理擴展與產業發展，同時兼顧環境保護與生活品質提升。此外，都市整備部也負責監督工業區、住宅區及農業區的劃設與管理，透過與相關部門、市民、及企業的緊密合作，都市整備部在地方層面扮演協調各目的事業機關的重要角色，確保不同區域功能協調運作，並且較能掌握計畫的確實執行。



圖13 都市整備部部長淺野克夫先生合影

(二) 守谷市的發展策略

早年守谷市因交通尚未完善，城市發展呈現分散狀態，各地區皆設有獨立的商店街與公共設施。隨著守谷車站的建設與交通機能逐步提升，市中心區域迅速發展，成為商業與公共資源的集中地。然而，此一發展模式也導致市郊地區的商業活動逐漸衰退，原有的商店街面臨關閉與空置的困境，城市機能出現失衡現象。

面對人口減少與都市空間效率降低的挑戰，守谷市導入日本「城市再生特別措施法」修訂後所倡導的「緊湊城市」、「網路」理念，制定「立地適正化計畫」（即區位優化計畫），該計畫透過明確區分都市化區域中的「居住誘導區」、「都市機能誘導區」以及「都市機能引導設施」，藉由引導居住與城市功能的合理配置，結合公共交通與數位網絡，促進高效率且便利的城市空間結構。

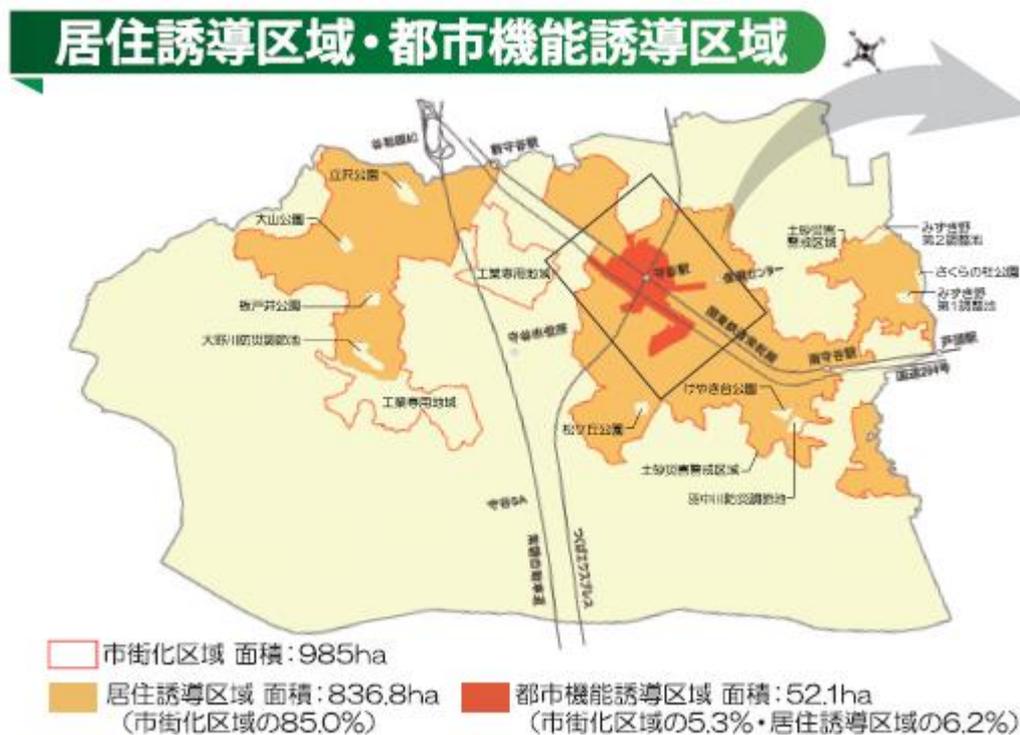


圖14 守谷市居住誘導區域及都市機能誘導區域

其策略將醫療、商業、福祉等設施集中至守谷車站周邊，打造具複合機能的市中心，進一步提升整體城市吸引力。同時，對於人口減少地區，則引導發展能夠維持居住環境品質的產業或設施，避免資源進一步流失。透過此種集約化與網絡化並行的空間規劃模式，守谷市致力於改善都市空間品質與提升土地使用效率。

因此，守谷市的都市發展策略主要體現在「第三次綜合計

畫」與「立地適正化計畫」兩大政策架構之下，該策略核心可歸納為4大面向：

1. 居住與都市機能誘導方面：守谷市透過劃設「居住誘導區」，集中未來住宅建設，藉此提升基礎設施使用效率，並有效抑制都市蔓延與無序擴張。同時，市府亦規劃「都市機能誘導區」，鼓勵醫療、教育、商業等公共與民間設施優先進駐，強化核心地區的生活機能，以因應高齡化社會所帶來的照護與服務需求。
2. 土地利用分區與自然保全方面：全市土地依功能與環境條件細分為市街地、複合用途區、工業區、農村地帶與保全綠地等類型，實施差異化管理策略。透過明確的用途分區，守谷市得以有效管控開發密度，同時維護農地、林地、水系等綠地資源的永續利用，推動綠帶連續性與生態共存之政策目標。
3. 生活圈規劃方面：守谷市致力於建構高密度、步行導向之生活圈體系，強調教育、醫療、照護與交通等基本服務的可及性。此舉不僅提升居民的生活便利性與安全性，亦透過支持在地小型商業、農業與社區營造，強化居民對社區的參與與認同，特別鼓勵高齡者與青年共同參與地區經營，以增進社區整體活力。
4. 智慧與永續發展方面：守谷市積極導入智慧交通系統、節能建築與再生能源等低碳科技，並結合 ICT 技術(資訊與通訊科技，Information and Communication Technology)進行城市管理，朝向智慧城市發展目標邁進。特別是在都市空間結構方面，推動以鐵道車站為節點的 TOD (大眾運輸導向 Transit-Oriented Development) 發展模式，提升土地使用效率與公共運輸服務可及性，兼顧交通便利與環境永續的平衡發展。

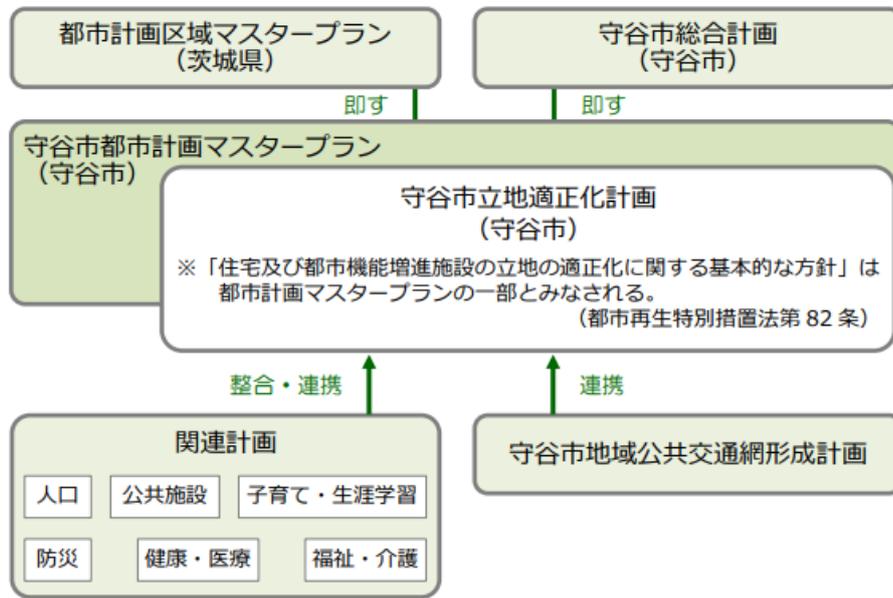


圖15 守谷市立地適正化計畫定位

整體而言，守谷市透過上述多層次且系統化的策略布局，展現出一個具備引導性、彈性與前瞻性的城市治理模式，依據守谷市都市計畫總體構想，計畫時程以2025年度為中期目標、2035年度為長期目標，計畫預計每5年檢討一次，並依據人口與生活需求變化進行修正，以持續確保市民生活品質，對於我國推動縣市國土計畫、鄉村地區計畫，建構緊湊型城市、完善的鄉村聚落與發展永續生活圈，提供了重要的參考與啟發。另外在土地開發、審議中，此理念已逐漸成為重要的政策依據，像是在「居住誘導區」外興建一定規模以上的住宅，需事先申報或是在「城市功能誘導區」外新設大型商業、醫療設施，也需事先申報，以協助政府與開發單位判斷開發案是否符合整體都市空間規劃與資源配置的目標，避免過度分散的土地利用。

（三）守谷市農業地域開發案例與上位計畫的體現

以實際案例來說，淺野克夫部長說到，近期守谷市為整合防災、體育、休閒與都市綠地功能，計畫於野木崎地區新設「守谷市綜合公園」，其用地亦為東京養樂多燕子隊二軍主場遷建選址地點。該地原屬農業地域，亦處於市街化調整區域內，土地屬性牽涉農地變更及公共設施用地整合等議題。為釐清此開發案在政策層級與地方協調層面的正當性與可行性，針對其是否考量上位計畫的指導原則，以及農政協調過程進行整理與說明。



圖16 東京養樂多燕子隊吉祥物

首先，關於上位空間計畫之對應，守谷市本次綜合公園開發案可見其有系統地配合多項政策文件與計畫方向進行整合。根據「守谷市都市計畫」(2020年)內容，該地區被規劃為「廣域運動與健康福祉據點」，明確提出應設置具跨地區使用功能之大型運動設施與綠地系統，並強調防災避難及交通可及性之提升目標。此外，「第二次守谷市綠色基本計畫」(屬部門別計畫)中亦指出，若能在此區域增設20公頃以上都市公園，將可提升市內人均綠地面積至12平方公尺以上，達成全市綠地均衡目標，減緩既有綠地過度集中於南部地區的現象。

更進一步本案所設想之「多功能複合型都市公園」性質，同時與「國土形成計畫」中所強調之地區韌性建構、防災資源集中與跨區域交通節點整合等發展理念符合。開發計畫中不僅規劃主要球場與訓練設施，亦納入災害避難空間、應急儲備設施，以及與筑波快線等公共運輸系統的銜接考量。此一空間安排與基盤建設，表現出地方計畫對國家層級空間策略精神的體現與支持。

其次，在面對該區同為農業地域的規劃開發時，守谷市亦展現出制度性協調機制與程序的周延處理。本計畫用地原屬約20.8公頃之農地與下水道設施預定區。市役所都市整備部門自規劃初期即召開多場說明會，對象涵蓋所有權人、農業經營者與相關基盤設施單位，針對用地變更可能產生的影響進行說明與意見彙整。同時也依據都市計畫相關法令程序辦理公聽會等程序，以確保開發案的合法性與正當性。



圖17 守谷市綜合公園開發案

尤其值得注意的是，守谷市亦參與了「新モビリティサービスと一体となった防災総合公園整備に係る官民連携調査」，內容指出，針對位於農業地域的開發，應避免造成農業活動斷裂與空間割裂。因此在後續規劃中，市府導入「區段整理」與「綠地緩衝帶設置」策略，透過分區利用與農地再配置手段，保留一定程度的農業機能，並與公園防災空間共構，實現空間功能轉換與地域記憶延續的平衡。

總言之，守谷市在本次綜合公園開發案中，已展現出相當程度的上位計畫對應性與地方整合能力。從政策層面看，計畫方向與市政及國家層級目標高度一致，從空間管理層面看，亦透過充分的溝通與法定程序，與農業相關單位與居民達成協調機制，整體呈現出可作為中小城市進行農地型都市開發之具體範例。

三、農地管理制度

(一) 我國農地制度

依「國土計畫法」規定，自公告國土功能分區圖之日起，原適用之「區域計畫法」即停止適用。新法上路後，土地管制體系由過去以「使用地」為主的管理模式，轉換為「國土功能分區」為主的容許使用制度，係土地管理結構上的重大調整。雖管制架構已有變革，但不論是在目前「區域計畫法」時代，或「國土計畫法」體制下，對於違反土地使用規定之行為，皆設有行政處罰、行政執行與刑事責任等規定，作為法律制裁的延續性與一致性。

農地管理作為土地管理核心課題之一，其制度延續與政策銜接顯得更為重要。雖「國土計畫法」已啟動，以「國土功能分區」為核心的土地管理新體系，但在全面實施前，如何依現行法律體系強化農地之管制與使用秩序，確保政策落實與農地保護機制運作順暢，為當前農業主管機關與土地主管機關需共同面對的重要課題，故為配合「國土計畫法」之推動，農業主管機關應透過修正「農業發展條例」等相關條文，明確賦予農地管理與保護之法源依據。

目前我國非都市土地農地管理制度可區分為三個主要層面，包括非都市土地編定、農業用地之土地變更使用及農業用地之土地容許使用三大範疇，分述如下：

在非都市土地編定部分，係依「區域計畫法」第15條規定，由內政部訂頒「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」(下稱作業須知)作為實務操作依據。農業主管機關於該項編定作業中，依「農業發展條例」第10條規定，對於涉及農業用地若將劃定或變更為非農業使用者，必須事先取得其同意。在實務方面，農業機關自作業須知研訂階段即參與相關立法與行政研議程序，並負責就涉及農業使用的土地部分提出意見。根據作業須知規定，農林主管機關屬督導角色，地政機關係為主辦機關。至於特定農業區與一般農業區之劃定，仍應由地政主管機關會同

農業、糧食與水利機關等相關單位共同研商辦理。此外，由於使用地編定劃定權責已下放予地方政府，因此地方農業主管機關需配合縣市地政機關進行相關劃設作業。

在農業用地變更使用方面，係依據「區域計畫法」第17條授權訂定之「非都市土地使用管制規則」第30條與「非都市土地變更編定執行要點」辦理，並須符合「農業發展條例」第10條之規定。於農地變更使用程序中，農業主管機關則視其角色之不同，可分為變更前與變更後之目的事業主管機關兩種類型。倘若土地原屬農業用途，申請人於辦理變更使用時，須先取得農業主管機關之同意。為明確統一農業用地變更審查標準，農業部訂定「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」，供中央及地方農業主管機關據以行使審查同意權。依據現行規定，除特定農業區、大面積變更或具特殊區位條件者由中央審查外，其餘大多數案件，皆授權由縣市政府農業主管機關處理。審查程序則通常由變更後計畫之目的事業主管機關主責，在變更同意前以會辦方式徵詢農業主管機關之意見。

若申請變更後之土地用途屬於農業部門相關使用，如設置碾米廠、屠宰場、果菜市場或其他農業產業設施時，農業主管機關則成為變更後之目的事業主管機關。此類用途之變更審查須依據不同農業相關單行法規辦理，如「休閒農業輔導管理辦法」、「糧食業者設施用地審查要點」等，且多數審查權責已授權地方辦理，以提高行政效率與地方適地性判斷。

至於農業用地之容許使用部分，則依「區域計畫法」第17條授權訂定之「非都市土地使用管制規則」第6條及「非都市土地容許使用執行要點」執行。農業設施設置則須進一步依據「農業發展條例」第8條之1及「農業用地容許作農業設施使用審查辦法」辦理。在此制度下，農業主管機關負有針對特定設施項目進行審查與管理之責。實務上，容許使用案件由目的事業主管機關、土地主管機關及相關審查機關共同辦理，涉及農牧用地、林業用地、養殖用地等情形時，應經農業主管機關同意，方可進行相關設施設置。

針對農業設施如農產品產銷設施、水產設施、畜牧設施、休閒農業設施等，各項設置規範與審查流程均由農業部門訂有明確辦法，作為審查依據。就核定層級而言，小面積容許使用案原則上由鄉鎮公所協助辦理，大面積案件或涉及特殊環境條件如山坡地，則由縣市政府農業主管機關負責審查。整體審查流程多採會辦方式處理，確保政策執行與土地使用管理雙重考量。

然而，若農業用地未依相關法規從事農業行為，亦即出現「非農用」或「違規使用」之情形，將構成違反「農業發展條例」第69條之違法行為。該條第1項明定，農業用地違反「區域計畫法」或「都市計畫法」土地使用管制者，應依其規定處理。第2項進一步規定，若農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構所承受耕地，擅自變更為非農業用途者，除應依第一項處理外，該機構負責人將處以新臺幣6萬元以上、30萬元以下之罰鍰。至於未經許可設置休閒農場或自行變更其用途者，則分別依第70條與第71條規定，處以相同金額之罰鍰，並可按次處罰，情節重大者得廢止其許可證照。另依第72條規定，若相關單位未經核准擅自變更耕地利用計畫或閒置耕地，亦將處以3萬元至15萬元之罰鍰。

整體而言，雖我國現行農地管制制度具有法律依據明確、中央與地方分層負責、容許使用與變更程序區分清晰等特性，然農地違規使用情形仍層出不窮，許多農地使用未遵循容許或變更程序，逕自使用或違規使用，導致制度執行成效大打折扣。面對「國土計畫法」制度全面推動的過渡階段，加強既有制度的執行力與銜接完整性，不僅是維護農地資源的必要條件，更攸關我國土地永續利用政策的整體成效。

（二）日本農地制度

根據日本「國土利用計畫法」所制定之「土地利用基本計畫」，全國土地依功能性與用途被劃分為5大區域類型，分別為：都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域與自然保全地域。此制度旨在統整土地資源配置，合理引導開發方向，並保障環境與國土的永續保全。

其中，「農業地域」指具備高度農業生產潛力，應優先維護耕作功能之地區。此類用地依據「農業振興地域的整備法」與「農地法」等法規受到嚴格管制，以防止都市化擴張或非農業用途侵入。原則上，農業地域內土地應持續用於農業生產，若欲轉作他用，必須經過相關主管機關之審查與許可，並需符合整體土地利用政策的指導原則。

「農業振興地域的整備法」與「農地法」共同構成日本農地管理的制度基礎，前者以地區性規劃為導向，由地方政府劃定「農業振興地域」，推動農地集約化與生產基盤整備；後者則著重於個別農地的所有、出租與轉用等事項之管理。兩者形成「空間劃設」與「使用監管」並重的雙重架構，有效防止農地炒作與非農用途的無序擴張，確保農地資源得以永續利用。

日本的農地管理制度以「農地法」為核心，透過嚴格的法律規範與行政監督機制，長期維持農地資源的穩定與永續利用。該制度的設計宗旨，在於防止農地過度轉用與炒作，確保農地能維持農業生產之基本功能。自1952年「農地法」制定以來，日本政府即明確將農地視為須嚴格保護的公共資源，凡涉及農地之轉用、買賣、出租等行為，皆須取得行政許可，且不符合農業利用原則者原則上不得核准。

在使用管理上，日本對農地實施明確的轉用限制。依據現行「農地法」第4條與第5條規定，農地若擬作非農業用途，無論是所有人自行使用，或讓渡、出租予他人，皆須事前申請許可。此一許可權限多由都道府縣知事負責，但位於都市計畫區內之農地(都市地域內之農業地域)則視情況交由市町村長辦理。申請人須檢具具體使用計畫，包括用途說明、位置圖、環境影響評估等，並由當地農業委員會與主管機關進行實質審查。若農地所在區域屬農業振興地帶，或對周邊農地使用具有影響性者，核准門檻將更高，實務上常以保留農地使用為優先考量。

對於違法轉用或擅自變更農地用途之行為，日本亦設有明確且嚴格的罰則。「農地法」第64條至第67條規定，未經許可擅自轉用農地者，得處3年以下有期徒刑、300萬日圓以下罰金，或併科

之；對法人違規者，法人負責人亦須負連帶刑事責任。此外，地方政府有權針對違規行為發布限期恢復原狀命令，屆期未改善者可進行強制執行，並可按次連續處罰。常見之違規行為包括將農地作為停車場、倉儲用地、露營設施、太陽能光電場地等，特別是在地價上升或人口減少的農村地區，違規使用問題日益嚴重。面對此情況，日本政府除強化行政查察能量外，亦要求市町村農業委員會定期實施農地利用狀況調查，並建立違規通報與裁罰制度，以提升執法效能。

農業委員會在日本農地制度中扮演核心角色，主要負責農地轉用審查、農地利用調查、農業經營者登錄等業務，其組織多設於市町村層級，具備地方熟悉性與農業專業背景，並接受都道府縣及農林水產省之監督。在行政系統上，農業委員會與都道府縣知事共同執行農地管理事務，而中央農林水產省則統籌全國政策方向，制定相關法令與政策指導原則。

面對農村人口老化、農業勞動力不足與耕地閒置等挑戰，日本政府近年逐步推動農地制度之彈性化與再調整。為促進農地集中化與規模化經營，自2014年起，日本設立「農地中間管理機構」，作為公私協力之平台，由該機構統籌整合分散之農地，再轉租予具經營能力之農業者。同時，透過農地利用最適化計畫，政府主動介入閒置農地整備、違規農地改善與農地活化政策，並與地方自治體建立合作制度。

綜上，日本的農地管理制度具有法律基礎明確、轉用程序嚴謹、違規處罰具強制力，以及行政分工層層把關等特徵。即使面對農業結構快速變遷，其制度核心仍存在，係透過制度更新與治理機制的強化，達到在開發與保護之間的平衡。

（三）守谷市農地管理觀察

在台灣的農地管理上，由「農業發展條例」統籌農地相關規範，內容涵蓋農業用地之劃定、容許使用項目、變更審查、農業設施設置，惟僅針對農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構所承受耕地違規使用處罰等，其餘則視為違反「區域計畫法」

或「都市計畫法」的土地使用管制，應依該等法規進行處理。此一分工顯示我國現行法制下農地管理仍存在管制權責分散與法規適用對象不一的情況，對於落實土地使用秩序與農地保護形成挑戰。

因此，我國長期面臨農地違規使用的嚴重問題，除了常見的違章工廠外，還包括違建寺廟、砂石場等設施設置於農地之上的情形。由於農地價格相對低廉，而違規使用所帶來的經濟利益高，加上現行法令對違規者的罰則相對輕微（都市計畫法及區域計畫法皆為新台幣6至30萬元罰鍰），導致違規行為層出不窮。相比工業經營所帶來的獲利，違規成本極低，嚇阻效果有限。

為因應此問題，目前已經導入衛星監測系統，以期強化農地使用的動態監控。系統會定期進行農地影像比對，一旦出現異常建物或鋪面，如新增房屋、水泥鋪設等，就會立即通報區公所進行實地查核。然而，由於農地違規常見發生於假日或連假期間，且違建搭設速度極快（常於1至2日內完成），使得政府單位難以及時制止。

目前台灣對於農地違規使用的處罰制度，主要著重於對行為人（即實際使用人）進行裁罰，對於土地所有權人的責任追究則相對較輕。此一制度設計，實際上導致部分土地所有權人對於違規使用行為採取默許或放任態度，降低違規使用的嚇阻效果。

此外，現行農地移轉制度雖由「農業發展條例」加以規範，原則上禁止私法人承受耕地，但對於農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構，經申請許可後仍可有條件取得農地所有權。至於自然人則無此限制，造成實務上即使不具農業經營資格者，仍可透過購買農地後轉租予第三方使用，進而繞過法規達成實質控制與使用目的。因此，現行制度在所有權層面的規範力道不足，易成為違規使用行為的制度漏洞，亦對農地資源的保護與農業永續發展構成挑戰。

在執行面上，強化源頭審查機制，目前民眾若欲於農業用地上申請接水、接電，除須具備土地所有權狀外，尚須出具各主管

機關之核准文件。若無核可用途文件，則水電公司應依法拒絕受理供水與供電申請，杜絕違章工廠透過非農用途名目申請水電的空間。但整體而言，由於農地違規使用問題長期未獲妥善處理，我國在2019年起推動未登記工廠的合法化政策，針對污染程度低的工廠進行輔導，在其提出改善改善計畫等條件後，才允許進一步取得特定工廠登記並申請土地變更為合法用途。然而，這一作法實屬不得已的因應措施，其本質仍是對違規使用的一種補救與妥協。

相較之下，日本在農地管理方面具有較為嚴謹與制度化的做法。以茨城縣守谷市為例，其農地管理是以「農業委員會制度」為核心，透過定期巡查與社區參與的雙重機制，有效抑制違規開發。根據「農地法」第30條，守谷市每年都會由農業委員及「農地利用優化推進委員」合作，進行全市農地的實地調查與拍攝，以掌握農地利用現況。若發現農地閒置或有違規使用情形，則依第32條進行「利用意圖調查」，要求地主說明後續用途。此舉可提前掌握農地異動，並及早介入處理，降低違規風險。

更重要的是，守谷市的監管制度強調社區參與與責任分擔。農業委員會由當地農民組成，屬任期制，並以兼任地方特別公務員的方式進行日常巡查，對違規行為有極強的在地警覺性與反應速度。此外，當地民眾也會主動通報可疑違規開發情況，形成一套結合行政與民間的農地監督體系。

在法律責任方面，日本對農地違規採取嚴格的雙重責任制。根據「農地法」第2條之2，土地所有人與實際使用人皆須對農地的適當利用負責，一旦違法，不僅使用人會被裁罰，土地所有權人也將面臨罰則。違規最高可罰300萬日圓，且可按日累計罰金，對違規者具有實質嚇阻效果。此外，日本政府對違規設施有「代拆制度」，即由行政機關強制拆除違建，並向所有權人追討拆除費用，以確保農地可回復農業使用功能。對於輕微違規者，如其願意改善（例如撤除硬鋪面、改善排水等），則可免除強拆，並有機會納入合法管理。若違規使用具有持續性與必要性，亦可透過都市計畫手段調整土地用途，達成合法轉用與空間合理利用的平

衡。

值得注意的是，日本社會整體對法規的遵守具有高度共識，其民眾的守法觀念從基層教育階段即開始建立。學校教育普遍重視公民倫理與法律責任，並透過課堂、社區參與及實地學習等方式，強化學生對公共資源與法治精神的認知。這種從小扎根的法律教育，使得日本民眾在面對土地利用或建設行為時，更具法制意識與社會責任感，有助於形成自律的社會監督機制，進而鞏固整體農地管理的成效。

總體而言，台灣與日本在農地違規使用的管理上，存在明顯的制度差異。日本的罰則強度高，責任明確，民間參與度高，執行效率佳；台灣則因罰則輕、制度漏洞多、執法資源不足，加上社區參與度不高，導致違規使用情形層出不窮。未來台灣若欲強化農地資源的保護，除制度與技術手段外，亦應從教育與文化層面著手，培養全民對法治與土地永續利用的基本共識。

伍、國土計畫的防災設計

近年來，在極端氣候加劇與都市化密集發展的情況下，都市面對災害的脆弱性逐漸升高。如何於高度利用的土地中預留足夠防災資源、建立多功能公共設施，並強化區域防災韌性，已成為各國都市規劃之重點課題。日本在311東日本大地震後，加速推動「防災型都市再生」的規劃，許多都市開發案不再只是土地利用的重新配置，更結合避難、減災與應變功能。相較之下，我國雖於107年公告「全國國土計畫」，將都市及鄉村集居地區防災納入國土規劃目標，提出的氣候變遷調適及國土防災土地使用策略整體仍待實質落實。

我們透過參訪日本東京4個具代表性開發案，包括「麻布台之丘」、「銀座步行者天國」、「SONY PARK」及「高輪 Gateway City」，探究都市防災如何與公共設施、交通運輸、社區營造與資訊科技整合。

一、「全國國土計畫」都市及鄉村集居地區防災之目標

依據「全國國土計畫」第7章所揭示的「都市及鄉村集居地區」防災策略中，面對極端氣候頻率增加與社會結構轉變下的多重挑戰，藉由空間治理手段強化都市與鄉村的調適能力。此策略的主要目標，在於降低氣候與自然災害對居住環境、基礎設施與產業發展所造成的風險，同時兼顧永續理念與生活品質。

首先，在都市規劃層面，政策推動以低碳、友善的運輸系統為基礎，包括大眾運輸、自行車道與人行步道。不僅有助於減少溫室氣體排放，也有助於因應都市熱島效應與提升安全性與可及性。亦需透過法規與補助措施的增修，用以促使各級政府落實都市設計。

在面對乾旱風險與水資源短缺問題，計畫強調都市與產業發展應同步納入水資源的整體評估，並透過保水儲水設施及備援系統，提升應對極端氣候的能力。此外，對於基礎設施則提出依據

風險評估檢討其空間配置與型態。

在土地使用方面，計畫指出應優先保留都市與鄉村地區的開放空間，並積極增加綠覆率與滯洪功能，讓綠地系統發揮吸收溫室氣體調節能力與緩衝氣候變遷及暴雨衝擊的多重功能。

另外針對這些脆弱區域，計畫提出應考量安置對策，包括透過公有土地活化、公共設施多目標使用、大眾運輸導向的土地使用方式，來提供適合遷居的替代空間，並配合高齡社會的需求進行調整。

總體而言，「都市及鄉村集居地區」的防災策略除了工程設施的加強，而是朝向更積極透過都市設計結合土地使用與社會變遷型態的調整。

二、日本都市案例之防災設計

（一）麻布台之丘

1. 麻布台之丘（Azabudai Hills）位於東京都港區核心地段，由日本著名地產公司森大廈（Mori Building）主導開發，歷經超過30年的整合、規劃與施工，於2023年正式啟用。整體基地面積約8.1公頃，總樓地板面積約86萬平方公尺，為東京近年最具代表性的都市再開發案之一。該案強調「現代城市中的綠洲」概念，整合高層辦公大樓、住宅、國際學校、醫療機構、商業空間與大規模綠地，打造出具有韌性與多功能的都市空間，且同時具有「Compact City（緊湊城市）」與「Walkable City（可步行城市）」理念，透過高密度與複合利用實現空間效益，同時兼顧都市環境品質與生活機能。
2. 麻布台之丘的開發設計充分體現了韌性城市的理念，將防災作為城市日常生活的一部分，而非僅限於災害發生時的應急措施。這種做法與過往「將避難設施設在遠離生活圈」的邏輯不同，更符合現代「防災型都市再生」的核心思維，也呼應日本311地震後對都市規劃的轉變。

整體基地內最具象徵性的設計，是位於核心區域的大型

中央廣場，不僅平時作為社區交流與舉辦活動的開放空間，也具備災害時轉為避難場所及物資集散地的彈性。這樣的空間規劃，在兼顧日常使用品質的同時，也提升了災時的應變能量。

綠地系統亦扮演重要角色。麻布台之丘透過大量屋頂綠化與地面層植栽，不僅改善了都市熱島效應，也讓這些綠地具備雨水滯洪與排水調節的功能，進一步發揮都市減災的作用。同時，區內建築全面設有備援電力系統與儲水設施，確保一旦發生災害，可維持基本的能源供應與生活所需。社區中的醫療設施也被納入防災規劃，不僅提供日常醫療服務，更能在災時發揮即時急救與支持功能。

麻布台之丘對公共設施的規劃，也展現出高度的整合性與彈性。多數建築物設有可開放使用的避難平台與集會空間，平時作為社區聚會場所，災時可快速轉換為庇護所或臨時指揮中心。此外，整體開發案也強化地下動線的安全性與多功能性，確保在面對洪水、火災等突發情境時，能有效進行疏散、通風與動線分流，提升整體防災效率。

在智慧科技應用方面，麻布台之丘導入了感測系統，能即時監測地震、暴雨與氣候異常狀況，並透過社區 APP 提供避難路線、災情通報與物資資訊，使居民能夠快速應對。社區亦設有災害模擬教育空間，藉由科技與體驗，提升住戶的災害風險意識與應變能力。

整體而言，麻布台之丘並未將防災作為附屬工程或單一設施，而是深入整合於都市設計、日常空間與社區治理中，形成一套兼具彈性與韌性的都市防災系統。這樣的作法不僅提升了都市空間的安全性與可持續性，也為未來面對極端氣候與高密度開發的城市提供了一個具有參考價值的範例。



圖18麻布台之丘開放空間

(二)銀座步行者天國

1. 「銀座步行者天國」是東京銀座地區具代表性的都市空間創新政策，起源於1970年代，初衷是因應車輛增加造成的交通擁擠與空氣污染問題，透過封街措施將特定街段於週末或假日限定時段轉變為「行人專用道路」，提供市民自由、安全的步行空間。這項政策最早實施於中央通與晴海通等主要幹道，後續擴展至多個地點，並根據都市生活型態演變逐漸調整步行者天國的時間與範圍。
2. 銀座作為日本高級消費與文化象徵的地標，其都市更新並非強制性的大規模改建，而是透過精緻的空間規劃與政策導入，維

持街區紋理與歷史意象，同時提升街道品質與人本體驗。步行者天國的實施促使公共空間活化、商業活動提升，並逐步將車本空間轉型為人本導向，打造多樣化、低衝突且可彈性使用的街道環境。特別是透過鋪面整合、街家具設置、綠植栽佈局及視覺連續性的空間設計，使街道在活動時段成為市民社交、消費與休憩的重要場所。

銀座步行者天國雖然原初以交通與環保為導向，但其在實施與空間演進過程中，逐漸展現出都市防災的潛力。首先，步行者天國的空間，在災害發生時可立即轉化為開放型避難動線，維持人員疏散與救援通行的暢通性。銀座區域本就具備完善的地下空間網絡與公共設施密度，透過步行者天國形成的地面空間，與地下連通道、百貨避難空間等構成多層次避難結構。此外，步行空間在設計上強化通視性、無障礙動線與地表平整，有利於高齡者與行動不便者在災害時迅速反應與疏散。

其次，步行者天國的實施有助於提升市區空氣品質與熱島效應的緩解，配合街區綠帶與透水鋪面設計，有助於暴雨時期雨水下滲與降低地表逕流，發揮滯洪緩衝的功能。

更進一步，透過與社區、商圈合作，步行者天國也建立起日常居民與管理者之間的運作協作機制，使空間不僅在物理結構上具備防災功能，也在社會層面培養出面對災害時的彈性與韌性。街道作為「平日使用、災時轉換」的策略核心，亦展現了公共空間設計由「人本導向」進階至「生活安全」的整合轉型。



圖19 銀座假日步行空間

(三)SONY PARK

1. 位於東京銀座心臟地帶的「銀座 SONY PARK」，原址為象徵索尼品牌精神的索尼大樓。該基地自1966年以來便是東京的地標之一，在舊建物拆除後，索尼集團決定在重建前，先暫時規劃為一座「地上+地下」的實驗性都市公園，自2018年啟用以來即廣受好評，總計吸引超過800萬人次造訪。此「暫時性」的 SONY PARK 實際上成為一項實驗性的空間操作，主張不以銷售為目的，而以活動、設計與公共性為核心，展現企業對城市的社會責任與創新思維。
2. 雖然 SONY PARK 並非以「防災設施」為主要標榜，但其整體規劃思維卻在高度都市化的場域中體現了不少與防災韌性相關

的實踐精神。首先，在空間設計上，大幅降低建築量體，創造出街區中的開放空地，等於在高密度市中心預留了可供疏散、避難或暫時集結的潛在彈性空間。此外，地下空間的規劃結合緩坡式垂直通道與無門牆設計，有助於在緊急狀況下迅速疏散人潮，並避免單一出入口帶來的擁塞風險。

更重要的是，透過「無商業導向」與「多功能利用」的定位，成為平時可供休憩、活動的生活場域，災時則具備作為避難集合地的潛力。此外，基地本身與地鐵系統連通，亦提高了交通與避難機動性。這類「企業自發創建、公共導向設計」的都市空間，展現了民間如何參與都市防災的整體系統。



圖20 SONY PARK 地下連通車站

(四) 高輪 Gateway City

1. 「高輪 Gateway City」是日本 JR 東日本公司所推動的大型都市更新計畫，基地位於品川與田町之間，原為舊有鐵道操車場，因應都市再生與交通轉運需求而重新開發。核心為2020年啟用的「高輪 Gateway 車站」，是山手線自1971年以來首座新設車站，象徵著此區從交通節點蛻變為未來型智慧都市的起點。整體開發案預計於2030年前完工，面積達13公頃，規劃包含辦公、住宅、旅館、商業設施與綠地空間，並導入最新 ICT 技術與永續發展概念，是東京少數結合「智慧、綠能、交通、文化」的旗艦型開發案。
2. 在防災設計上，「高輪 Gateway City」體現了從都市系統層級出發的風險韌性思維。首先，整體開發採用地勢較高的設計規劃，避免水災潛勢區域，並透過基地整平與下水道系統更新，有效因應極端降雨可能造成的積淹水風險。整個園區的大量綠化空間與開放式地面廣場，具備一定的滯洪與緊急避難功能，並結合地下開放空間作為群眾疏散之臨時集結處。

車站本體建築與周邊連通空間皆設有多向出入口與無障礙通道，提升災害時人流分散與避難效率。此外，開發案亦導入智慧城市元素，包括即時影像監控、緊急通報系統與能量管理平台，強化災時資訊傳遞與基礎服務的穩定性。園區亦與 JR 鐵路系統、地區醫療網絡與地方政府建立災害應變合作關係。

值得注意的是，該案高度重視與社區共融的防災設計，除了提供一般辦公與住宅機能外，也保留舊鐵道建物與文化空間作為展示與交流用途，使災害風險管理不只是工程導向，更是一種生活與文化層次的整合。這種都市開發與防災策略雙軌推進的模式，不僅強化東京南部的交通樞紐地位，也展現未來型都市在面對氣候與社會變遷下的空間治理方向。

此案不僅是一座新車站的誕生，更是 TOD（交通導向開發）理念的具體實踐。設計上大量運用木構元素與玻璃帷幕，融合現代科技與傳統意象，創造開放、通透與綠意盎然的都市場域。重視與既有社區、鐵道文化資產的連結，也是此案與其他都更計畫區隔的重要特點。



圖21 高輪 Gateway City 廣場

三、國土防災觀察與建議

綜觀在極端氣候日益頻繁的今天，都市與鄉村集居地區面臨著更為複雜且疊加的風險挑戰。「全國國土計畫」中已明確指出防災策略應融合氣候調適、基盤設施更新、土地使用與社會變遷的多元考量，然而從我國土地開發結合都市防災的全面落實仍有一段差距。相較之下，日本自 311 大震後，城市規劃已普遍將防災作為前提，並藉由都市設計、交通導引、資訊科技及公私協力，

強化都市系統的韌性與應變能力。

以「麻布台之丘」為例，開發之初即保留大片開放綠地，強調地形與風向的順應，打造具有災時疏散與平時使用的多功能空間。「銀座步行者天堂」則透過彈性交通管理與步行導向的街道設計，提升人流調控與災時引導的效率。「SONY PARK」更將開放空間下沉設計為臨時避難與活動場所，讓公共設施兼具日常使用與災時應變功能。「高輪 Gateway City」則展現科技介入防災的可能性，導入 ICT 系統整合即時資訊、感測資料與交通調度，實現智慧型都市防災。

反觀我國都市更新與新開發案仍偏重建築強度與硬體設施，對於綠地配置、交通彈性、資訊整合及居民參與等面向投入有限。建議未來國土計畫與都市設計應以「日常即防災」為核心理念，推動公園綠地滯洪、開放空間避難、彈性街道機能與 ICT 預警系統的整合規劃。同時，應強化地方政府對「全國國土計畫」所列策略的實踐，使防災不只是應急的配套措施，而是空間治理中的基本核心。

陸、對我國國土計畫之心得與建議

因應國土計畫法於114年1月20日修正公布，原訂國土功能分區圖作業期程由原114年4月30日展延至120年4月30日，地方政府刻積極辦理國土功能分區圖繪製作業，俟內政部一併公告各縣市國土功能分區圖後，全國將正式依國土計畫法實施管制。另一方面，為因應近期全球趨勢變遷及我國空間規劃議題，配合前述法定期程，即將啟動辦理全國國土計畫通盤檢討作業，作為後續直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討依據，此外各地方政府為解決鄉村地區發展課題及因應地方實際需求，目前也積極推動鄉村地區計畫。藉由本次考察所見所聞及與日本國土計畫學者的意見交流，在此提出對於各級國土計畫檢討事項及鄉村地區計畫的建議，期望作為後續相關政策及制度研擬、調整之參考。

一、計畫面：

（一）國土空間發展策略納入區域發展特色

1. 我國作為四面環島、山坡地及山地廣泛分布的海島國家，地理環境與日本相似，且人口集中西部平原及東部縱谷，本身已有多核、軸帶及多圈域的型態，參考日本國土形成計畫無縫式據點連結型國土的構想，或可縮小該基本構想之尺度，指認各個自然、文化和經濟一體性兼具的縣市或鄉鎮市，由區域中心都市加強與區域內生活圈的網絡，除能提供城市功能和經濟核心，並可抑制人口流出至鄰近大都市，建議全國國土計畫於城鄉發展空間之發展策略章節中，藉由發展現況章節中盤點的區域自然、經濟特色，指認不同定位的區域，及各區域間互動關係，避免各地複製相同的土地利用模式。
2. 與國土計畫協會交流過程，大西隆會長提及日本國土形成計畫已將人口減少與高齡化視為核心課題，我國近年已面臨相同議題，建議直轄市、縣（市）國土計畫的空間發展計畫，依循前開國土空間發展策略指導，並可再縮小尺度，參考日本地域生活圈概念，以區域角度（例如參考現有桃竹竹苗、中彰投等區域治理平台）指導縣市國土計畫指認轄內數個可提供生活所需服務的地區生活圈（例如主要城市及衛星城鎮），協調各個地區生活圈以其地方特色之角色分

工，作為縣市於擬定空間發展計畫或鄉村地區計畫之參考，實際生活圈劃定仍以縣市國土計畫為主，並發揮國土計畫定期盤查現況、指認課題的特性，藉由鄉村地區計畫引導其他部門計畫投入資源，以維持地方生活機能。

（二） 鄉村地區計畫間之角色及互動關係

1. 目前我國鄉村地區計畫範圍已朝向以實際生活圈之聚落規劃為主進行規劃，參考前開地域生活圈概念及日本立地適正化計畫（區位合理化計畫）內容，計畫範圍可不侷限於鄉鎮市區行政轄區，縣市轄內各鄉村地區計畫應不會獨立存在，各自應於區域具有不同定位，並有互補或交流之可能，建議全國國土計畫國土空間發展策略章節，針對未來指導直轄市、縣（市）國土計畫內容，應不僅指認鄉（鎮、市、區）範圍為優先辦理鄉村地區整體規劃地區，而應轉為實際考量生活圈之範圍，除提供符合生活圈特色之公共設施或公用設備，並結合數個生活圈不同設施資源確保區域機能充足，即建議未來可朝向整合部會資源投入鄉鎮市區行政中心（都市機能誘導區域），使機能緊縮至生活圈核心，另於聚落（居住誘導區域）提供生活所需各項設施，以利地方實際發展符合空間計畫指導，並避免資源浪費。
2. 又日本與臺灣同為災害頻仍的國家，都市規劃相當注重防災與減災，例如於十條車站周邊再開發之參訪過程，東京都北區公所及提到該區參考地域危險度、密集住宅市街區繪製出防火特區(不燃化特區)優先投入更新工作，另為因應大規模地震及火災等災害發生、確保防災避難動線，提供避難動線上已進行防火改造之建築物提供建設費用補貼。我國都市地區亦投入資源進行例如堤防、疏洪道、大型滯洪池等防災硬體工程建設，於土地使用規劃上針對行水區有相關土地使用管制，並配合老舊建物劃定都市更新單元等，惟考量我國實際仍有大量人口居住於鄉村地區，為因應氣候變遷及潛在大型災害發生之可能性，鄉村地區計畫規劃過程可結合現有鄉（鎮、市、區）公所擬定之地區災害防救計畫，評估賦予不同土地使用指導或管制事項。

（三）強化部門空間發展策略（計畫）橫向溝通協調

日本5大地域（都市、農業、森林、自然公園、自然保全地域）的管理並非都由國土計畫主管機關直接負責，而是由相關部會及其專業法規負責，使日本的土地管理能兼顧各地區的特殊需求及各個專業領域的細節。參考大西隆會長提及國土計畫具定期盤查現況、指認課題的特性，我國國土計畫應可發揮溝通平台角色，指認國土面臨之議題，由作為國土計畫參與者之各目的事業主管機關，肩負國土利用重要角色，針對議題研提相關策略或具體作法，並於各部門產生衝突時，由國土計畫主管機關邀集相關部會溝通協調，於折衝後提出最適之部門空間發展策略或計畫，取代過往部門各自提出計畫，空間計畫僅配合納入的情形。

我國國土計畫法第17條規定有部門計畫應遵循國土計畫之指導，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見之相關規定，以該條規定為基礎，未來可評估徵詢機制不限於該條所稱興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時始辦理徵詢，而應於擬定相關政策時即應徵詢國土主管機關意見，國土主管機關於各部門徵詢意見時，遇有可能衝突之情形，應邀集各部會進行協調，且應確保各部會政策符合國土計畫之願景。

（四）國土功能分區劃設條件與劃設順序之指導

1. 日本國土利用計畫體系包含全國、都道府縣及市町村3個層級，各層級計畫權責分工明確，中央政府負責制定國土利用願景，賦予地方因應在地需求進行具體規劃的權力，例如：都道府縣政府擁有訂定土地利用基本計畫的權力。建議我國全國國土計畫採願景式、原則性的規範，實際國土功能分區劃設條件由地方政府依地方發展需求及環境特色因地制宜訂定，並透過國審會二級二審機制，由中央主管機關審查是否符合全國國土計畫之願景目標或原則性規範，實務上可採取在進行都市計畫變更、通盤檢討或開發時，應檢附與全國國土計畫、縣市國土計畫或鄉村地區計畫之間的對應及說明，明列是否符合上位政策中的空間發展策略、部門計畫目標等。又例如與守谷市公所交流過程，部長也提到地方即便試圖多劃設市街化區域，茨城縣政府仍基於縣內整體考量不同意擴大該地區市街化區

域；另大西隆會長亦在本署分享土地變更案件增加之情形時，提及因日本市街化調整地區不可開發，過去地方政府擔心人口減少以後沒機會開發，故多放寬開發條件，他亦提供建議透過教育及宣導開發不全然有好處，應統籌居民意見時讓居民了解開發利弊及具備共同認知。故針對規劃權下放的擔憂，除透過審查制度，應繼續強化未來國土教育宣導及民眾參與之機制，部長提到守谷市在重大開發推動前，辦理多次說明會與意見蒐集，居民可就避難需求、交通連結等面向提出意見，而市府也將回應公開透明記錄，有助於建立信任基礎，實務上可採行先期規劃即辦理「議題說明會」、「社區工作坊」等深度參與模式，降低資訊門檻建立線上意見平台與提案系統，讓民眾可延伸參與。

2. 另日本5大地域有重疊之情形，與我國國土功能分區分類互不重疊的情形有所不同。5大地域有重疊時，於重疊之處可能為土地利用基本計畫中 A 法主責地域之強管制區域與 B 法主責地域之弱管制區域，此時於土地利用上，強管制區域會優先於弱管制區域，即 A 地域之管制優先於 B 地域之管制，這與我國國土功能分區劃設順序中，以分類來判斷順序類似。過往我國全國國土計畫討論過程，針對例如農業發展地區第3類及國土保育地區第2類之劃設順序，及同一地號涉及不同國土功能分區分類劃設條件應劃設為何種功能分區有諸多討論，考量土地資源具多元性，初步或可於同一地號有不同國土功能分區分類之情形時，於實際利用再透過各目的事業法對於土地之關注程度，判斷其優先適用之國土功能分區分類土地使用原則。

二、管制面：

日本農地制度在設計上，能夠清楚區分「農地空間規劃」與「農地管理」兩大層次，並在計畫法制架構、審查制度與執行機制間形成高度整合的運作模式。相較之下，台灣雖已建立農地非農用相關規範，惟在實務執行上，尚未能有效落實上位空間規劃指導原則，且多僅就個案進行管理，導致農地治理缺乏整體性規劃。此種規劃與管理脫節的情形，使得零星農地轉用、違章工廠、非法掩埋、農舍轉作他用等違規使用行為層出不窮，難以從源頭加以防範

或及時處理。反觀日本，在法制上清楚劃分「農業振興地域的整備法」對應農地空間計畫、「農地法」對應農地個案管理，形成一體兩面的治理結構，正是值得我國學習之處。

因此，建議我國在推動國土計畫及相關農地制度整合過程中，應強化空間規劃層級之引導作用，並同步建構個案審查與違規管理機制的制度，以強化政策落實效能與農地保護。以下從管制面向建議可供重點強化源頭與執行的機制：

（一）源頭管理：

1.強化水電接管審查與聯審制度

農業用地若申請接水、接電，應全面落實目的事業審查制度，申請人須提供各目的事業主管機關之核准文件，未經核准者，台電與台水應依法拒絕供應。並建議導入「違規轉供」的連帶處罰機制，防止藉空地申請水電後轉供違章使用。

2.營業登記與土地使用結合審查

依據「國土計畫法」第38條第4項，對於違規使用土地者，除可命其限期改善或拆除外，若屬違法經營行為，亦得勒令歇業，並通知登記機關撤銷相關登記。因此，建議未來營業登記程序應納入土地用途合法性查核，透過跨機關資訊系統整合，避免合法登記淪為違規使用的保護傘。

（二）責任機制：

目前違規處罰對象多為使用人或建築之人，土地所有權人未被納入或未屬初期之處罰範圍，容易產生規避責任。建議提高違規罰則，並明文將土地所有權人納入連帶處罰，落實管理責任原則，以加強嚇阻效果，降低違規誘因。

（三）社區參與與即時監管

台灣現行農地巡查多由當地區公所負責，受限於人力與即時反應能力，執法能量有限。可借鏡日本經驗，設立「農地巡查委員會」，納入農民代表、退休專業人員或在地耆老等，提升巡查密度

與在地參與感，亦有助於培養社區對農地保護的共同認知與責任。

(四) 聯合查報與現場審查制度化

依據「國土計畫土地使用管制規則」(草案)第36條，直轄市、縣(市)主管機關為處理違反土地使用管制之案件，應會同有關機關成立聯合取締小組，並應至少每6個月依本法規定進行查處。由於農地違規案件多牽涉跨部門權責(農業、地政及各目的事業主管機關等)，單一機關難以獨立處理。以成立跨部門聯合查報小組，常態化運作，並導入委員制現場審查機制，重大違規案件由外部專家與地方代表共同參與現勘與判定，提升查報正當性與決策透明度。

綜上所述，我國農地管理的根本課題，除了在區域計畫轉國土計畫過渡階段除適度強化管制上的執行策略，且重點在於是否具備明確空間計畫引導，以空間計畫為核心的治理，透過上位計畫指導原則清楚界定農地可供發展或給予限制，並在法制、計畫與執行面上建立完整機制。未來我國應同步強化「國土計畫」對農業空間的整體配置功能，結合「農業發展條例」對農業發展地區(或可供農業使用之土地)的管理制度，作為規劃與執行整合的農地管理體系，以實現農地永續利用的政策目標。

柒、參考資料

- 1.日本國土交通省官方網站：<https://www.mlit.go.jp/index.html>
- 2.守谷市役所官方網站：<https://www.city.moriya.ibaraki.jp/>
- 3.日本觀光局官方網站：<https://www.japan.travel/tw/tw/>
- 4.農業部官方網站：<https://www.moa.gov.tw/>
- 5.內政部國土管理署官方網站：<https://www.nlma.gov.tw/ch>