

議題研析

一、題目：日本營建剩餘土石方管理法制簡介

二、議題所涉法規

營建剩餘土石方處理方案

三、背景說明（緣起）

據監察院調查¹指出，近年來營建剩餘土石方遭非法棄置情事屢見不鮮，造成環境污染與生態破壞；不肖土石資源堆置處理場以合法掩護非法，結合開挖業者及回填業者、清運業者及土地仲介等上下游串聯形成不法產業鏈，以不實清運計畫書、土方聯單等文書，掩護營建廢棄物實際流向，將營建剩餘土石方及廢棄物從工地直接運送至農地或魚塢進行非法掩埋，嚴重影響公共安全與國土完整。

內政部自 1991 年訂定「營建廢棄土處理方案」（現行名稱為「營建剩餘土石方處理方案」）以來，迄今已逾 33 年，惟該方案位階屬行政規則，不具法律強制力。行政院雖曾於 2003 年指示將營建剩餘土石方處理法制化，並於 2006 年研擬「營建剩餘土石方處理法」草案，惟後續進度遲緩，致迄今仍欠缺整體性之專法，地方政府自治條例亦標準不一，不利於落實執行與管理²。

四、問題爭點

關於營建剩餘土石方堆置及掩埋之管理，日本主要係由地方政府各依其地方自治法規加以規範與執行（與我國現行制度相同）。2021 年

¹ 監察院，調查報告，114 年內調字第 0016 號，2025 年 4 月 24 日公告，網址：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=49085>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 25 日。

² 同前註。

7月3日靜岡縣熱海市一起造成26人死亡、128棟建築受損的土石流災害，經證實土石方填埋不當是釀成災害的主要原因，促使日本國會於2022年5月修正通過《宅地造成³及特定盛土等⁴規制法(宅地造成及び特定盛土等規制法)》，以全國一致之標準對具危險性的土石方填埋行為進行規範。其由地方分別立法演進至中央統一立法之案例，可供我國借鏡，爰簡介日本法制相關規範，俾資參考。

五、探討研析

(一) 日本營建剩餘土石方管理法制沿革⁵

相當於我國營建剩餘土石方之概念者，在日本稱為「建設發生土(建設発生土)」。建設發生土非屬《廢棄物清除法(廢棄物の処理及び清掃に関する法律)》所規定的廢棄物，未受污染的土壤亦非《土壤污染對策法(土壤汚染対策法)》之適用對象，而是一種可利用於填埋低窪谷地或港灣、堆置堤防、開闢建地及填高農地等工程之土壤砂石資源。

關於建設發生土管理之法制，可分為中央立法及地方自治團體制定之自治條例。然從立法沿革觀之，該法制係以「由下而上」之立法逐漸構建而成。1974年開始，東京都的建設發生土開始運往鄰近的千葉縣市川市進行填埋，隨後發生幾起農地因填土不當受到污染及幼兒在填土現場溺水死亡之事故，促使市川市於1980年首先制定《市川市關於土砂等土地掩埋、填土及堆積規制條例(市川市土砂等による土地の埋立、盛土及びたい積の規制に関する条例)》，隨後千葉縣部分的市町村也陸續制定相關條例。

然而，隨著建設發生土填埋行為逐漸失序，土地因此受到污染的

³《宅地造成及特定盛土等規制法》第2條第1款及第2款規定，**宅地**，指農地、放牧地、森林及公共設施用地以外之土地，概念上類似於我國所稱的建地或建築土地。至於**宅地造成**，係指為了將宅地以外之土地(非建地)開發為宅地(建地)，依法令進行土石方填埋等變更地形行為。

⁴《宅地造成及特定盛土等規制法》第2條第3款規定，**特定盛土等**，指依法令在宅地或農地等上進行土石方填埋等變更地形行為，且對該宅地、農地或鄰近宅地造成較大的災害發生風險。

⁵地方自治研究機構，土砂埋立て等の規制に関する条例(盛土規制条例)，2025年3月14日，網址：http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/037_landfill_regulation.htm，最後瀏覽日期：2025年4月30日。

問題日益嚴重，千葉縣政府考量當時市町村制定的條例幾乎未有應對土壤污染之規定，且仍有部分市町村未制定條例，爰於 1997 年 7 月制定《千葉縣關於防止土砂填埋等造成土壤污染及災害發生條例(千葉県土砂等の埋立て等による土壤の汚染及び災害の発生の防止に関する条例)》，成為日本首部都道府縣層級的自治法規。

論者⁶曾指出：「一旦某地方自治團體在法律上或事實上進行管制，尋找處置地點的手就會避開該處，轉向沒有管制的地方自治團體，即使目前情況尚不嚴重，但從中長期來看，特別是東京都周邊的關東地方自治團體所面臨的問題，預計將擴大至全國」。據統計，截至 2021 年 11 月，日本全國計有 26 個都道府縣及 419 個市町村已制定建設發生土管理相關條例，其中又以愈靠近首都圈的市町村數量最多，後續的立法趨勢也確實如同當時的預測發展，建設發生土填埋問題逐漸蔓延至全國，終須透過中央統一立法規範來解決。

(二) 《宅地造成及特定盛土等規制法》修正重點及規範內容

本法最初於 1961 年制定，當時名稱為《宅地造成等規制法》，係為防止宅地開發引發坡地崩塌或土石流災害需進行必要管制而制定。2022 年 5 月修正名稱及全文為《宅地造成及特定盛土等規制法⁷》，新增「特定盛土等」及「土石堆積⁸」兩種管制類型，修正後全文共計 10 章 61 條文，茲就其規範內容概述如下：

1. 規範對象

本法之立法目的，旨在為防止宅地開發、特定填土等或土石堆積引發坡地崩塌或土石流災害而進行必要的管制，以保護國民生命及財產，並促進公共福祉⁹。因此，本法規範對象包括「宅地造成」、「特定

⁶ 北村喜宣，〈総合的建設残土対策条例の可能性(上)〉，《自治研究》，74 卷 2 号，1998 年 2 月，頁 64。

⁷ 《宅地造成及特定盛土等規制法》已於 2023 年 5 月 26 日施行，現行條文內容請參閱網址：<http://laws.e-gov.go.jp/law/336AC0000000191>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 5 日。

⁸ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 2 條第 4 款規定，**土石堆積**，指依法令在宅地或農地等上進行土石方堆置（僅限於一定期間經過後須清除該土石者）。

⁹ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 1 條規定。

盛土等」及「土石堆積」等行為，其中後兩者為此次修法所新增，亦即將原先僅規範非建地開發為建地所進行之土石方填埋行為，擴大適用於不論土地用途（如宅地、農地、森林等），只要可能對周邊地區造成災害風險之土石方填埋或堆置行為，均納入本法規範。

2. 指定管制地區¹⁰

本法明定主務大臣¹¹應擬定防止災害發生之基本方針，要求都道府縣知事(下稱政府)應依基本方針每5年針對所轄區域進行地形、地質狀況等相關事項之基礎調查¹²，據以指定「宅地造成等工事規制區域」、「特定盛土等規制區域」及「造成宅地¹³防災區域」(下稱管制地區)。政府於指定前須聽取相關市町村長的意見，市町村長認為其所轄區域具災害風險時，亦得向政府申請指定。指定管制地區應以達成法律目的所必需的最小限度為原則。政府指定後應依規定進行公告，並通知相關市町村長，俾進行管制。

3. 事前許可制¹⁴

在「宅地造成等工事規制區域」內進行宅地開發相關工程(面積500平方公尺以上)，或是在「特定盛土等規制區域」內進行特定填土或土石堆積相關工程(面積3000平方公尺以上)，工程業主均於工程開始前先向政府申請許可。提出申請前，工程業主應依規定舉行說明會，俾使周邊地區的居民瞭解工程相關內容，政府於核發許可前，應審核工程業主之財力、信用、施工者能力、所提工程計畫是否符合工程技術標準，並得要求設置擋土牆、排水設施及其他防止災害發生之必要措施。工程業主須領得許可證後，始得進行工程，並應定期向政府回報工程實施狀況。

¹⁰ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第10條、第26條及第45條規定。

¹¹ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第53條規定，本法所稱主務大臣，指國土交通大臣及農林水產大臣。

¹² 《宅地造成及特定盛土等規制法》第2章 基本方針及基礎調查。

¹³ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第2條第9款規定，**造成宅地**，指已施作宅地造成或特定盛土等工程（僅限於宅地內施作者）之宅地。概念上類似於我國的**已開發完成之建築土地**。

¹⁴ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第4章 宅地造成等工事規制地區內宅地造成等工事等之規制、第6章 特定盛土等規制地區內特定盛土等或土石堆積工事等之規制。

4. 責任明確化

本法除規定相關工程業主及施工者等行為人相關責任外，也明定土地坐落於管制地區內之土地所有人、管理人或占有人(下稱土地所有人等)，負有維持土地處於安全狀態之土地保全責任¹⁵，以防止因宅地造成、特定盛土等或土石堆積(包括指定管制地區前已進行者)而引發災害。此外，政府得要求管制地區內之土地所有人等報告該土地現況或於該土地上進行相關工程之狀況¹⁶；必要時，得勸告土地所有人等、工程業主或施工者，要求設置擋土牆或採取必要的防災措施¹⁷。

5. 行政管制措施

(1) 行政檢查

本法要求宅地造成、特定盛土等或土石堆積等工程，應依據政府頒訂的技術標準進行，並設置擋土牆、排水設施或其他必要的措施。前開防災必要措施，應由符合法令所定資格的專業人員設計，以確保安全。為確認工程是否按照許可條件及技術標準進行，工程業主須向政府定期報告施工狀況與法令所定事項；施工過程中，當政府許可時所指定的工程(特定工程)完成後，工程業主應依規定期限申請政府實施中間檢查¹⁸，經檢查合格領得證明文件後，方可進行後續工程；工程完成後，亦應循上述程序申請政府實施完工檢查¹⁹，確認工程是否依規定完成。

(2) 監督處分²⁰

對於違反許可條件或以虛偽或其他不正方法取得許可者，政府得廢止或撤銷其許可。當政府發現管制地區內相關工程未依本法規定進行時，得命該工程業主、施工者或現場管理人停工或於一定期限內採

¹⁵ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 22 條、第 41 條及第 46 條規定。

¹⁶ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 25 條、第 44 條及第 48 條規定。

¹⁷ 同註 15。

¹⁸ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 18 條及第 37 條規定。

¹⁹ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 17 條及第 36 條規定。

²⁰ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 20 條及第 39 條規定。

取必要的防災措施；對於未經許可而逕自進行相關工程之土地，政府亦得命該土地所有人等或工程業主禁止或限制該土地之使用，或於一定期限內採取必要的防災措施。如情況緊急或有必要時，政府得自行採取措施，並準用《行政代執行法》相關規定，向工程業主或土地所有人等徵收其應負擔之費用。

(3)改善命令²¹

政府認為管制地區內擋土牆等設施未設置、設置未完善或欠缺其他必要的措施，不足以防止相關工程所引發的災害風險時，得命土地所有人等於一定期限內設置、改造擋土牆等設施、改良地形、回填或清除土石方。如該災害風險係由土地所有人等以外之行為人進行相關工程所引發，政府得在土地所有人等未有異議的情形下，命令該行為人進行前開改善工程。

6. 處罰規定以刑罰為主

為充分發揮遏制效果，對於違反本法規定之相關行為，其罰則規定大多以刑罰為主，例如未經許可，逕自進行宅地開發、特定填土或土石堆積等工程，最高處 3 年以下有期徒刑或科 1000 萬日圓以下之罰金²²；未依規定提出中間檢查或完工檢查之申請者，最高處 1 年以下有期徒刑或科 300 萬日圓以下之罰金²³；另對於法人之代表人或代理人、使用人或其他從業人員違反本法規定者，除處罰行為人外，並對該法人科處最高 3 億日圓以下之罰金²⁴。

(三) 修法後地方自治團體之法規調適

雖然《宅地造成及特定盛土等規制法》旨在以全國一致之標準進行規範，惟該法也賦予都道府縣得自行調降相關工程申請許可、中間檢查及定期報告之面積規模²⁵，增加中間檢查及定期報告之內容項目

²¹ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 23 條、第 42 條及第 47 條規定。

²² 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 55 條規定。

²³ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 56 條規定。

²⁴ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 60 條規定。

²⁵ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 18 條、第 19 條、第 32 條、第 37 條及第 38 條規定。

²⁶，以及縮短定期報告之週期²⁷等加強管理規定，俾利因地制宜。此次修法後，都道府縣除須指定公布所轄區域內之管制地區外，尚須配合新法制定該地之法律施行條例或修正、廢止既有自治法規²⁸，以因應新法之施行。

（四）日本法制之借鏡

我國現行實務以營建剩餘土石方處理屬地方自治事項²⁹，爰由中央主管機關發布「營建剩餘土石方處理方案」，作為各縣市政府制(訂)定相關自治法規之政策指導原則及參考。然而，各地方政府自治條例規範標準不一，且仍有地方政府³⁰迄未完成制定，而營建剩餘土石方處理又經常跨越不同縣市之範圍，允宜研議建立一致性規範俾供遵循。因此，日本以中央統一立法之方式，建立全國一致之規範及標準，以落實執法，其立法經驗，殊值我國參考。

撰稿人：陳宏明

²⁶ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 18 條、第 19 條、第 37 條及第 38 條規定。

²⁷ 《宅地造成及特定盛土等規制法》第 19 條及第 38 條規定。

²⁸ 同註 5。

²⁹ 《地方制度法》第 18 條規定：「下列各款為直轄市自治事項：……六、關於都市計畫及營建事項如下：……（六）直轄市營建廢棄土之處理。……」。同法 19 條規定：「下列各款為縣（市）自治事項：……六、關於都市計畫及營建事項如下：……（六）縣（市）營建廢棄土之處理。……」。

³⁰ 新北市政府工務局，新北市營建剩餘土石方管理自治條例立法必要性分析，2024 年 11 月，網址：<https://www.publicwork.ntpc.gov.tw/uploaddowndoc?dis=gec&file=gec/202501241453531.pdf&filedisplay=%E6%96%B0%E5%8C%97%E5%B8%82%E7%87%9F%E5%BB%BA%E5%89%A9%E9%A4%98%E5%9C%9F%E7%9F%B3%E6%96%B9%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%87%AA%E6%B2%BB%E6%A2%9D%E4%BE%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%BF%85%E8%A6%81%E6%80%A7%E5%88%86%E6%9E%90.pdf&flag=doc>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 5 日。