

98-1-4226
MOTC-IOT-96-MBA010

國外軌道用地開發模式與效益之 案例研究



交通部運輸研究所

中華民國 98 年 2 月

98-1-4226
MOTC-IOT-96-MBA010

國外軌道用地開發模式與效益之 案例研究

著者：王穆衡、張贊育、陳佩棻、劉銘韻

交通部運輸研究所

中華民國 98 年 2 月

國家圖書館出版品預行編目資料

國外軌道用地開發模式與效益之案例研究 / 王
穆衡等著. -- 初版. -- 臺北市：交通部運
研所，民98.02

面；公分

參考書目：面

ISBN 978-986-01-7616-2(平裝)

1. 土地開發 2. 土地利用 3. 鐵路

554.56

98001579

國外軌道用地開發模式與效益之案例研究

著者：王穆衡、張贊育、陳佩榮、劉銘韻

出版機關：交通部運輸研究所

地址：10548 臺北市敦化北路 240 號

網址：www.iot.gov.tw (中文版>圖書服務>本所出版品)

電話：(02)23496789

出版年月：中華民國 98 年 2 月

印刷者：彩霖股份有限公司

版(刷)次冊數：初版一刷 110 冊

本書同時登載於交通部運輸研究所網站

定價：100 元

展售處：

交通部運輸研究所運輸資訊組•電話：(02)23496880

五南文化廣場：40042 臺中市中山路 6 號•電話：(04)22260330

國家書店松江門市：10485 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓•電話：
(02)25180207

GPN：1009800172 ISBN：978-986-01-7616-2 (平裝)

著作財產權人：中華民國（代表機關：交通部運輸研究所）

本著作保留所有權利，欲利用本著作全部或部分內容者，須徵求交通部運輸研究所書面授權。

交通部運輸研究所自行研究計畫出版品摘要表

| | | | |
|--|-------------------------|-------------------------|--|
| 出版品名稱：國外軌道用地開發模式與效益之案例研究 | | | |
| 國際標準書號（或叢刊號） ISBN 978-986-01-7616-2(平裝) | 政府出版品統一編號 1009800172 | 運輸研究所出版品編號 98-1-4226 | 計畫編號 96-MBA010 |
| 主辦單位：運輸經營管理組 主管：王穆衡 計畫主持人：王穆衡 研究人員：王穆衡、張贊育、陳佩榮、劉銘韻 聯絡電話：02-23496843 傳真號碼：02-25450431 | | | 研究期間 自 96 年 02 月 至 96 年 12 月 |
| 關鍵詞：軌道、土地開發。 | | | |
| 摘要： <p>臺鐵局擁有為數龐大之土地資產，但受限於現行法令限制，致使臺鐵無法充分透過土地開發增裕營收。就資源之利用層面觀之，國營鐵路之土地亦為國家資源，如能適當而有效開發，一方面可促進社會資源之有效利用，另一方面亦可激勵鐵路事業單位創造營收，挹注本業之經營，達成財務永續之目標。基此，本研究乃以案例研究之方式，介紹日本大阪車站北端地區、新橫濱車站周邊地區以及英國船塢輕軌系統（DLR）與都市更新等三個土地開發計畫，同時並概要介紹日本與英國都市更新或土地開發之制度，最後彙析上述案例經驗，提出國內未來進行軌道用地開發之建議。</p> | | | |
| 出版日期 | 頁數 | 定價 | 本 出 版 品 取 得 方 式 |
| 98 年 2 月 | 120 | 100 | 凡屬機密性出版品均不對外公開。普通性出版品，公營、公益機關團體及學校可函洽本所免費贈閱；私人及私營機關團體可按定價價購。 |
| 機密等級： <input type="checkbox"/> 密 <input type="checkbox"/> 機密 <input type="checkbox"/> 極機密 <input type="checkbox"/> 絕對機密 （解密條件： <input type="checkbox"/> 年 月 日解密， <input type="checkbox"/> 公布後解密， <input type="checkbox"/> 附件抽存後解密， <input type="checkbox"/> 工作完成或會議終了時解密， <input type="checkbox"/> 另行檢討後辦理解密） <input checked="" type="checkbox"/> 普通 | | | |
| 備註：本研究之結論與建議不代表交通部之意見。 | | | |

**PUBLICATION ABSTRACTS OF RESEARCH PROJECTS
INSTITUTE OF TRANSPORTATION
MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

| | | | |
|--|--|--------------------------------|--|
| TITLE: Case Studies on Railway System Land Use and Development | | | |
| ISBN (OR ISSN) ISBN 978-986-01-7616-2(pbk.) | GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER 1009800172 | IOT SERIAL NUMBER 98-1-4226 | PROJECT NUMBER 96-MBA010 |
| DIVISION: Operations and Management Division DIVISION DIRECTOR: Mu-Han Wang PRINCIPAL INVESTIGATOR: Mu-Han Wang PROJECT STAFF: Mu-Han Wang, Tsan-Yu Chang, Pey-Fen Chen, Ming-Yun Liu PHONE: 886-2-23496843 FAX: 886-2-25450431 | | | PROJECT PERIOD FROM February 2007 TO December 2007 |
| KEY WORDS: Railway system, Land use and development | | | |
| ABSTRACT: <p style="text-indent: 40px;">Taiwan Railway Administration owns huge railway land properties. However, under the current laws, those lands have not been properly developed till now. From the viewpoint of resource development, railway land development could not only increase the efficiency of social resources, but also encourage railway operators to make profits to increase financial sustainability.</p> <p style="text-indent: 40px;">In this study, we introduced 3 foreign cases including: (1) the North Area of Osaka Station in Japan; (2) the New Yokohama Station; and (3) the Dockland Light Rail system (DLR) in London. In addition, we also reviewed the situations of land use and urban redevelopment in Japan and England. Finally, we tried to make some conclusions through understanding the above cases and suggestions for further applications on land use and TRA development.</p> | | | |
| DATE OF PUBLICATION February 2009 | NUMBER OF PAGES 120 | PRICE 100 | CLASSIFICATION <input type="checkbox"/> RESTRICTED <input type="checkbox"/> CONFIDENTIAL <input type="checkbox"/> SECRET <input type="checkbox"/> TOP SECRET <input checked="" type="checkbox"/> UNCLASSIFIED |
| The views expressed in this publication are not necessarily those of the Ministry of Transportation and Communications. | | | |

目 錄

| | |
|----------------------------------|----------|
| 第一章 緒論 | 1 |
| 1.1 研究緣起與目的 | 1 |
| 1.2 研究範圍與對象 | 2 |
| 1.3 研究內容 | 2 |
| 1.4 研究方法與流程 | 2 |
| 1.5 主要成果 | 3 |
| 第二章 國外軌道系統週邊土地開發案例 | 5 |
| 2.1 大阪車站北端地區 | 5 |
| 2.1.1 大阪車站北端地區發展背景與地理條件 | 5 |
| 2.1.2 大阪車站北端地區開發沿革 | 7 |
| 2.1.3 大阪車站北端地區之開發架構與內容 | 8 |
| 2.1.4 大阪車站主體更新與新北大樓之建設 | 13 |
| 2.1.5 小結 | 19 |
| 2.2 新橫濱車站週邊土地開發經驗 | 19 |
| 2.2.1 開發背景與經過 | 19 |
| 2.2.2 開發構想與內容 | 20 |
| 2.2.3 新橫濱都心各區發展方向與願景 | 28 |
| 2.2.4 小結 | 33 |
| 2.3 倫敦 DLR 輕軌系統土地開發 | 33 |
| 2.3.1 英國倫敦 DLR 輕軌系統發展背景與經過 | 33 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 2.3.2 | DLR 輕軌系統之建設與經營 | 35 |
| 2.3.3 | DLR 週邊土地使用與開發經驗—以 Canary Wharf 為例 | 39 |
| 第三章 | 國外土地開發作法 | 45 |
| 3.1 | 英國都市更新與土地開發作法 | 45 |
| 3.1.1 | 英國土地開發立法背景與歷程 | 45 |
| 3.1.2 | 英國土地開發申請與許可 | 49 |
| 3.1.3 | 規劃協議制度 (Planning Agreement) | 51 |
| 3.2 | 日本都市更新與土地開發作法 | 52 |
| 3.3 | 小結 | 54 |
| 第四章 | 臺鐵土地開發之現況與問題 | 57 |
| 4.1 | 國內軌道系統土地開發之方式與問題 (以臺鐵為例) | 57 |
| 4.2 | 臺鐵局土地開發構想與未來發展 | 61 |
| 4.3 | 小結 | 64 |
| 第五章 | 結論與建議 | 67 |
| 5.1 | 結論 | 67 |
| 5.2 | 建議 | 70 |
| | 參考文獻 | 73 |
| | 附錄 1：新橫濱北部地區市街建設協議指針 | 75 |
| | 附錄 2：簡報資料 | 79 |

表 目 錄

| | |
|---|----|
| 表 2.1.1 大阪車站北端地區開發過程..... | 7 |
| 表 2.2-1 新橫濱車站站前廣場之整備 | 26 |
| 表 2.2-2 東海道新幹線車站改良與「新橫濱中央大樓」之建設 | 26 |
| 表 4.1-1 鐵路法新增條文 7-1、7-2 及 7-3 條之內容..... | 60 |
| 表 4.2-1 臺鐵局土地開發與附屬事業開發之策略及具體作法 | 62 |
| 表 4.2-2 臺鐵局規劃之促參建設案件 | 63 |
| 表 4.2-3 臺鐵局規劃之都市更新案件 | 64 |

圖 目 錄

| | |
|---------------------------------------|----|
| 圖 1.1 研究流程圖 | 3 |
| 圖 2.1-1 大阪車站北端地區開發範圍分布圖 | 6 |
| 圖 2.1-2 大阪地區活性化發展與都心機能之關連圖 | 8 |
| 圖 2.1-3 大阪車站附近立體化之土地利用概念示意圖 | 9 |
| 圖 2.1-4 大阪車站北端地區城市發展之骨架圖 | 10 |
| 圖 2.1-5 大阪車站週邊運輸基礎設施改善計畫示意圖 | 11 |
| 圖 2.1-6 大阪車站頂棚興建示意圖 | 14 |
| 圖 2.1-7 大阪車站週場廣場示意圖 | 15 |
| 圖 2.1-9 大阪車站新北大樓各區商業利用空間配置圖 | 18 |
| 圖 2.1-10 大阪車站新北大樓與 ACTY 大阪斷面示意圖 | 18 |
| 圖 2.2-1 神奈川縣主要地區地理位置以及地區發展層級示意圖 | 21 |
| 圖 2.2-2 新橫濱地區週邊市町示意圖 | 23 |
| 圖 2.2-3 新橫濱地區都市基礎設施整備基本方針示意圖 | 25 |
| 圖 2.2-3 新橫濱車站・北口地區整備開發示意圖 | 27 |
| 圖 2.2-4 新橫濱中央大樓示意圖 | 27 |
| 圖 2.2-5 新橫濱地區開發構想示意圖 | 29 |
| 圖 2.2-6 羽沢地區開發構想示意圖 | 30 |
| 圖 2.2-7 新羽地區開發構想示意圖 | 31 |
| 圖 2.2-8 城鄉地區開發構想示意圖 | 32 |
| 圖 2.3-1DLR 之路網與發展圖 | 37 |

| | |
|--|----|
| 圖 2.3-2 DLR 運量成長狀況與發展預測..... | 37 |
| 圖 2.3-3 DLR Dagenham Dock 延伸線 | 38 |
| 圖 4.1-1 URCs 與都市更新相關公、私部門等之合作關係圖 | 49 |
| 圖 4.1-1 促參法土地取得方式相關規定圖..... | 61 |
| 圖 5.1 JR 東日本公司運輸收入與生活服務事業收入之成長趨勢 | 70 |
| 附圖-1 新橫濱北部地區建物退縮規劃 | 76 |
| 附圖-2 新橫濱北部地區週邊土地使用分區規劃狀況 | 77 |

第一章 緒論

1.1 研究緣起與目的

臺鐵局擁有為數龐大之土地資產，根據臺鐵局 94 年統計年報資料顯示，其土地帳面價值共計 4,289 億元，其中包括路線、場站、房屋眷舍等，惟受限於現行法令，致使臺鐵無法充分透過土地開發增裕營收，此外，附屬事業受限於鐵路法第 21 條規定，業務收益有限，根據臺鐵局統計資料顯示，民國 94 年之業外收入比例佔全事業營收比例僅有 8.39%。

在土地開發方面，因臺鐵局土地屬於國有財產，而根據國有財產法第 28 條之規定，主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益，限制了臺鐵局土地開發之彈性；至於國有財產法第 7 條則規範財產處分必須依法定程序為之並繳庫之規定，降低了臺鐵局進行資產開發之誘因。另外，受限於土地法第 82 條，臺鐵局土地無法作其他用途之使用與開發；在都市計畫法第 26 條則規定，各車站「鐵路用地」變更為「車站用地」需於通盤檢討後提出變更，然通盤檢討之複雜度高，甚為耗時，以往臺鐵局多未能參與都市計畫變更或都市更新作業，故無法於都市計畫變更之過程中，將本身之開發需求納入都市計畫中。

臺鐵局為開發相關資產，目前已積極尋求突破法令限制，並研提鐵路法相關新增修正條文，包括新增鐵路法第 7 條之 1、2、3，以及修正第 21 條，前 3 條新增條文旨在針對土地開發權責、土地處分方式以及土地收益運用等加以放寬，第 21 條修正條文則在放寬附屬事業之經營範圍。

由於鐵路事業具有高沈沒成本、運輸服務無法儲存之特性，且同時兼負高社會責任，故運輸本業甚難獲利，世界各國鐵路多處於虧損經營之狀態。但鐵路之資源相當可觀，且亦多屬國家之資源，故實有必要加以開發，一方面可促使社會資源做有效利用，另一方面亦可激勵事業單位創造業務營收，挹注本業之經營。基此，本研究乃透過回顧國外軌道系統週邊土地開發之案例，了解土地開發之經驗與作法，提供臺鐵局未來進行土地開發之參考。

1.2 研究範圍與對象

本研究以軌道系統週邊土地利用開發做為主要研究範圍，透過回顧國外相關案例與經驗，了解軌道系統週邊土地發展可行作法與發展方向。

1.3 研究內容

根據上述研究緣起與目的，綜述本研究之主要內容如下：

1.蒐集國外軌道土地開發利用之案例

本研究蒐集國外軌道運輸系統進行土地開發與利用之案例，以具體了解土地開發之模式與過程。

2.彙析國外軌道土地開發利用相關法令規範

除具體之案例分析外，尚就系統有關土地開發利用相關法令加以蒐集，並分析其法令政策之規範方式與目的。

3.分析國外土地開發與利用之經驗與成功因素

透過國外土地開發之實例與經驗，本研究彙整各國土地開發利用之成功因素，做為國內軌道系統未來進行土地開發之借鏡，並做為相關法令研擬之參據。

4.分析國內軌道土地開發利用之法令規範與限制

為了解國內軌道土地開發利用所面臨之問題與限制，本研究將針對國內軌道系統土地開發利用之法令規範進行分析。

5.結論與建議

綜合前述研究提出結論與建議。

1.4 研究方法與流程

為完成上述研究內容，本研究主要以案例回顧與彙整分析之方法，了解國外軌道系統週邊土地之發展經驗，在國外案例方面，本研究主要參考日本大阪、新橫濱以及英國船塢輕軌系統之經驗。研究流程圖如圖 1.1 所示。

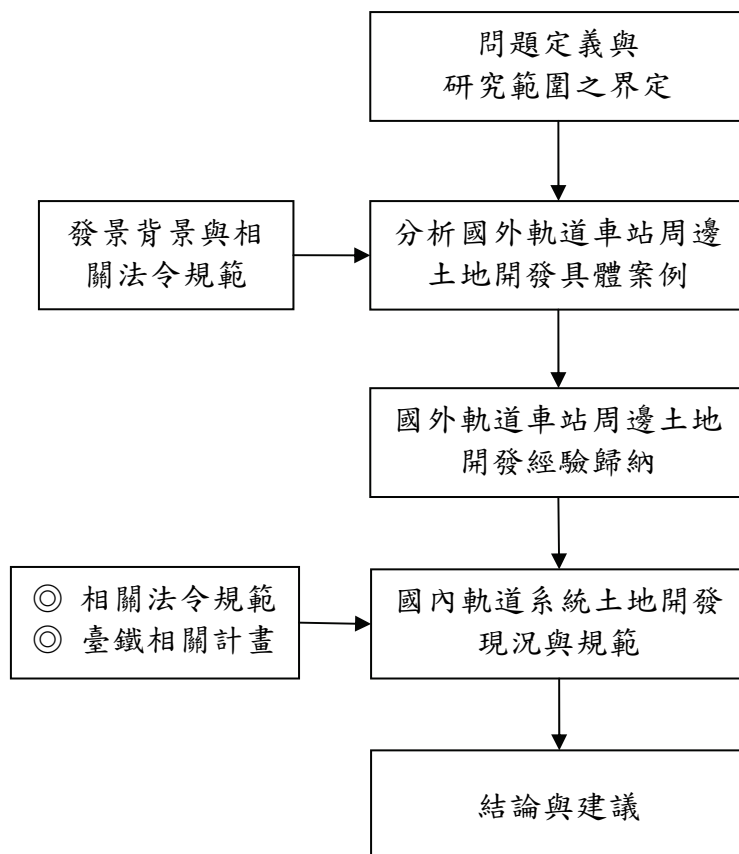


圖 1.1 研究流程圖

1.5 主要成果

本研究主要研究成果如下：

- 1.蒐集國外(日本及英國)軌道系統週邊土地開發之實際案例。
- 2.分析國外軌道系統週邊土地開發相關法令或政策協助。
- 3.分析國內軌道土地開發利用之法令限制與面臨困難。
- 4.透過國外案例經驗，彙整出土地開發利用值得借鏡之作法，以做為國內推動軌道土地開發利用之參考。

第二章 國外軌道系統週邊土地開發案例

2.1 大阪車站北端地區

2.1.1 大阪車站北端地區發展背景與地理條件

大阪車站北端地區通稱為「梅田北機場」（梅田 North Yard），佔地面積約為 24 公頃，被稱之為「都心內最後僅存之一等地」，同時也被視為是領導關西地區再生之新據點。

本地區發展之機會主要來自於梅田鐵路貨物場站之遷移。梅田貨物車站屬 JR 西日本鐵路公司所有，而其中梅田北機場佔梅田貨物車站 70% 之面積。昭和 62 年（1987）時，梅田車站的功能一度廢止，且同時考量梅田土地之價值，日本國鐵清算事業團決定將車站全部移轉到附近吹田調車場之舊址。

然而，吹田市及攝津市地方居民考量噪音及污染等問題，反對梅田貨站之遷移，此項移轉計畫因此暫時中斷。最後，經過與地方的協議，決議限制每年貨物處理量之上限，同時並進行相關環境保護政策後，地方政府方始同意將梅田車站部份貨運量移至吹田調車場舊址，另外一部份之貨運量則移至大阪市南部之百濟車站，以利原梅田車站土地之再開發利用。

而做為領導關西再生的區域，對於該地區之發展，政府集結當地產官學之力量，進行都市再造計畫，以期打造該地區無論在視覺感官上或者都市機能上，均能傲於世界之目標。

根據當地之發展構想，是以梅田貨物車站空出之土地，做為該大阪地區市町創造之中心。而為了確立該地區之發展方向與願景，2002 年（平成 14 年），大阪市進行了一項十分有創意之競賽，希望透過集思廣義之方式，確立該地區的發展方向。

而就客觀之發展條件而言，大阪車站在地理條件上具有下列特性：

- 1.為京阪神都會圈中「文化」與「知識」之結點：京阪神都會圈中聚集許多文化與歷史性之資源，同時附近設立有大學、多所研究單位以及各種多樣化之企業，故可做為文化與新知識之發展結點。
- 2.發揚大阪特色及傳統文化之新都心：大阪擁有「國際性商業城市・產業都市」、「水都」、「學術、文化藝術、技術等大據點」之輝煌歷史，而將大阪特色再生，同時將歷史傳統再開花展現，是做為新都心所被期待之角色。
- 3.與世界連結的大場站：大阪車站地區與平均每天約 250 萬人次進出的京阪神都會區之交通結點連接，擁有在 1 小時的時間內可以到達附近 2 個機場及 2 個港口之地理優勢。

上述之地理條件，造就了大阪地區當前的發展潛力。



圖 2.1-1 大阪車站北端地區開發範圍分布圖

資料來源：[1]

2.1.2 大阪車站北端地區開發沿革

大阪車站北端地區之開發過程如表 2.1.1 所示。

表 2.1.1 大阪車站北端地區開發過程

| | |
|--------------------------|---|
| 2002.09 (平成 14 年 9 月) | 舉辦大阪車站北端地區國際發展概念創意競賽，競賽並於隔年 3 月公布。 |
| 2003.10 | 大阪市擬定「大阪車站北端地區全體構想」計畫。 |
| 2004.03 2004.12 | <p>設置「大阪車站北端地區市町創造推動協議會」。</p> <p>為使大阪車站北端地區之開發能在計畫初期有效之推動，該機構之職責係根據前述「大阪車站北端地區全體構想」，針對計畫之議定、事業化策略、市町管理與營運等，進行相關檢討、協議，以期使基本性的原則能達成共識。</p> <p>同年 7 月大阪市政府規劃完成「大阪車站北端地區市町創造基本計畫」，11 月設立「大阪車站北端地區市町創造推動機構」，年底更進一步開會決定優先開發區域相關都市計畫作業，包括土地劃分整體事業、道路與車站廣場之規劃等。</p> |
| 2005.03 | 策劃所謂「知識之都」(Knowledge Capital)之建議構想，同年 9 月則朝實現「知識之都」議定相關計畫。 |
| 2005.10 | 對有意願進駐「知識之都」核心設施之廠商進行招商。 |
| 2006.02 2006.11 | <p>針對優先開發區域，決定土地分區計畫及用途等相關都市計畫方向。同時開始招募優先開發區域之開發合作廠商，此部份的主辦單位為都市再生機構（UR 都市機構）及 JR 西日本公司。其中，都市再生機構是結合關西學術界、經濟界、行政及土地所有者等領域之單位，強調以整體性之角度推動民間都市再生事業。</p> <p>同年 5 月，決定優先開發區域 B 區之事業開發者為以 ORIX 不動產公司為主要代表之集團，該公司成立於 1999 年。</p> <p>同年 11 月，決定優先開發區域 A・C 區之事業開發者為以三菱地所公司為主要代表者之集團，該公司成立於 1937 年，是一家歷史相當悠久之資產與不動產開發公司。</p> |
| 2011 年春天 (平成 23 年 春) | (後續目標) 完成優先開發區域相關建設，並開始營運。 |

資料來源：[1]

2.1.3 大阪車站北端地區之開發架構與內容

(一) 開發目標

- 1.使大阪能於世界都市競爭中勝出一具備國際性格局之都市：從創造市鎮魅力以及創意人才之魅力，自然形成高度國際化之都市格局，以期使國內外的人才或投資者有意願進駐大阪。
- 2.能夠創造新價值—創造產生知識、文化、新產業之都市：結合國內外人才以及關西地區之地理資源，提高都市整體知識生產力，創造具有國際性的優勢的商業與服務。
- 3.創造新的都市環境—水與綠之都市：營造具象徵性之綠意水都，以強化居民或行人的視覺感觀為基礎，吸引並培育具有創造性之人才，使大阪特有之都市環境能傲於世界。

(二) 土地利用之方向

依據上述都市發展之目標，大阪市政府確立了土地利用之政策原則，應導入能夠連繫大阪都心地區整體活性化之相關城市機能，其關係圖如圖 2.1-2 所示。

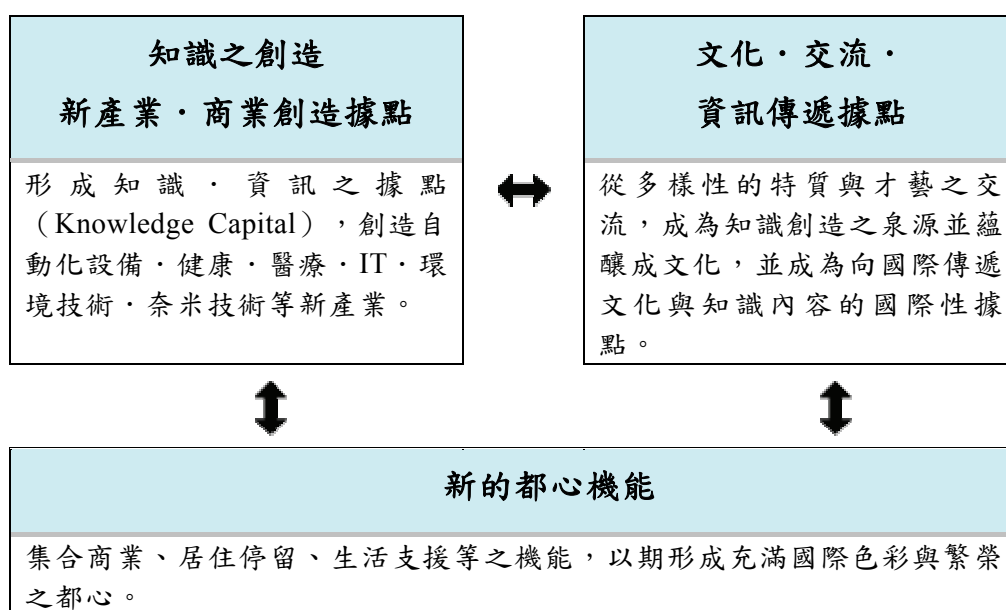


圖 2.1-2 大阪地區活性化發展與都心機能之關連圖

資料來源：[1]

而根據圖 2.1-2 所衍生土地利用的政策說明如下：

1. **創造都心之再生與人類中心之觀點：**應與大阪車站鄰近之都市聚落能協調整合為一體，在交通上提升與大阪週邊城市聯繫之便利性，同時，針對都市活動所必要之生活機能，亦應在徒步圈內緊密整合，創造有效因應環境變化等的之永續環境。
2. **促進多機能複合型土地之利用發展：**相關建設應與大阪週邊地區之土地利用整合為一體，強化地區整體之機能，且為提高效率與便利性之相乘效應，土地之使用規劃以商業、業務、文化、研究開發、居住等多樣性機能同時存在之多機能複合土地利用為基本原則。
3. **土地利用分區之方向性：**該地區朝向多機能複合型土地使用之方向發展。在優先開發區域，聚集新產業、商業或知識之資訊傳遞為主軸之核心機能，以領導地區全體之開發。此外，整備 JR 大阪車站之新車站大樓，使其能與站前廣場進行整體性之規劃，以做為大阪地區之玄關口，營造繁榮之意象。在後續開發區域部份，連結先行開發區域以及週邊之西梅田地區、新梅田市等地，朝向商業、居住等複合性之土地利用方向發展。在該地區之中央，創造綠意與親水之空間意象。
4. **以立體化的土地使用方向創造新的都市空間：**落實多樣性之土地用途，提高生活便利性，除營造建築間或街區間之旅遊性及繁榮性外，對於立體空間之利用，亦期能有效配置樓層之使用。

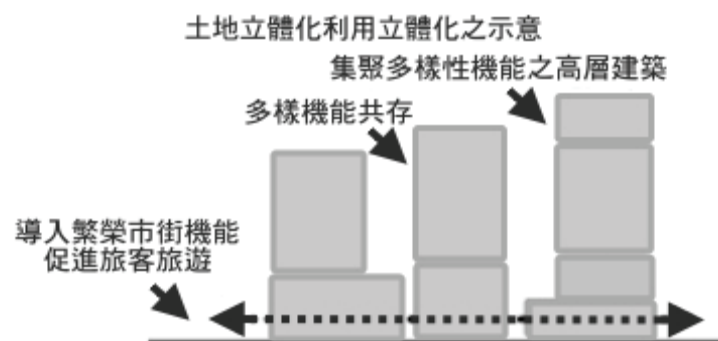


圖 2.1-3 大阪車站附近立體化之土地利用概念示意圖

資料來源：[1]

(三) 城市空間的構成元素

本部份主要介紹：1.大阪車站北端地區城市發展之骨架；2.都市運輸基礎設施之建設；以及 3.裝飾城市骨架之設計意向。

1.城市發展之骨架：根據前述土地利用之方向與原則，確立了本地區發展之骨架如圖 2.1-4 所示，並說明如下。

- (1) 城市象徵意象軸--南北縱向軸：街道空間與沿街建築朝整體且調和之方向發展，以形成有秩序之空間，納入親水與綠意之特有景觀，以期形成具有創造市町活力之高度象徵之城市。
- (2) 繁榮之據點連結軸--東西橫向軸：連結東側阪急梅田車站地區以及西側新梅田城市地區，同時促進週邊地區之活性化發展，以期提升該地區開發之影響效果。
- (3) 眺望軸：確保可從站前廣場、JR 新站大樓眺望本地區之中央部位，與南北軸能成為一體發展，創造出寬廣站前空間。
- (4) 市鎮之空間配置：鑑於本地區高樓建築林立發展，為使本地區內仍能形成寬廣的空間，有關建築空間適當合理之配置，亦必須加以規劃。

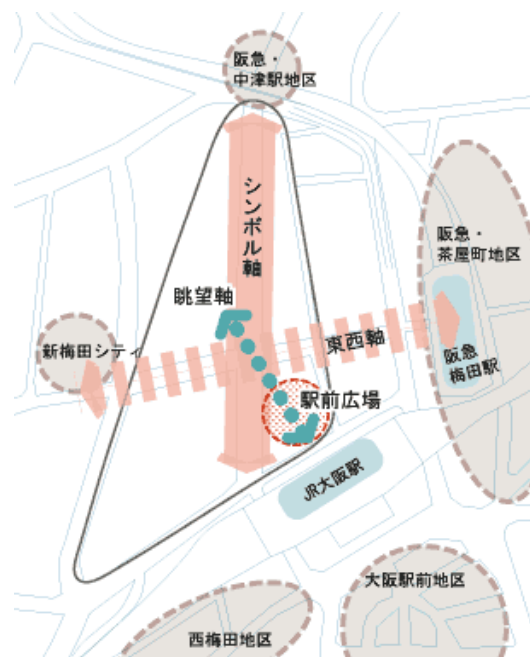


圖 2.1-4 大阪車站北端地區城市發展之骨架圖

資料來源：[1]

2.都市運輸基礎設施之整備：而依據前述發展架構外，相關運輸基礎設施之整備亦必須加以因應。整備內容如下：

- (1)幹線道路之整備：依據大阪都心發展之所需，強化南北與東西幹線道路網路機能，以提升從大阪到週邊其他城市之可及性，為形成地區之骨架，同時進行四橋筋之延伸以及東西中央線之建設等。
- (2)東海道線支線地下化：東海道線支線是當地區都市基礎設施整備或土地利用之障礙，為消除平交道、提升地區交通之可及性與幹線道路網路效果，並增進土地利用之效益，乃規劃將東海道支線以鐵路地下化之方式進行改善。
- (3)強化大阪車站週邊徒步路網：以大阪車站為中心，強化東西向與南北向鐵路路線之聯繫，增進車站南北兩端市區道路間之連結通道，以期提升行人與旅客之旅遊逛街意願。

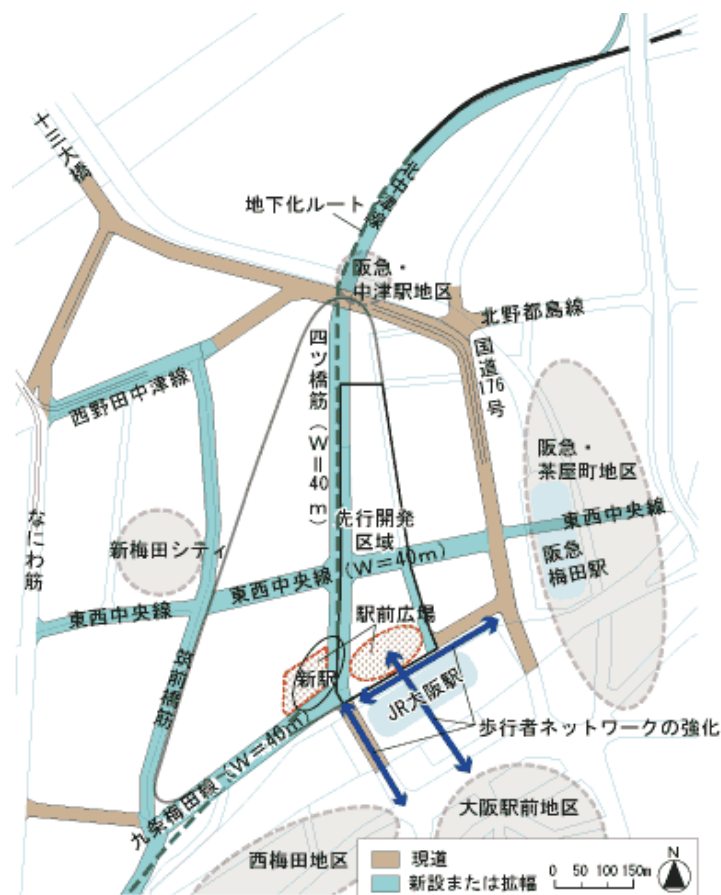


圖 2.1-5 大阪車站週邊運輸基礎設施改善計畫示意圖

資料來源：[1]

3.都市空間設計意向：配合都市發展之骨架，大阪市擬定都市空間之意向朝向所謂「親水與綠意」以及「繁榮之空間」兩個概念發展，分述如下：

(1)親水與綠意：

A.以豐富的水景裝飾都市空間：依據前述意象軸之概念，由公、民營單位聯合打造形塑大阪水都之路網。

B.綠意相連的開放性都市空間：水與市景整合為一體，並與創造綠意之延伸，由民間與政府共同創造充滿綠意與開放空間之城市意向。

(2)繁榮之空間：

A.形成繁榮之街道路網：營造熱鬧且繁榮之空間，讓行人能體驗在車站週邊旅遊之樂趣，無論是在城市之街道或建築物之內外，均形塑讓旅客可徒步逛街購物之路網，並打造出美麗的城市夜景。

B.整備站前廣場：站前廣場可謂為場站地區之玄關口，因此在形象上期望能形成舒適且寬廣之空間。

(四)城市開發之五個具體面向

大阪車站北端地區是西日本地區最大的交通場站，為使大阪車站所具有的地理潛力能發揮到最大，並強化國際競爭力，促使本地區成為領導關西再生的國際活動據點，相關的市鎮規劃與基礎設施整備亦是朝此方向努力。根據大阪市政府規劃，未來本地區市鎮創造的五個支架分述如下：

1.做為與世界接軌之門戶城市：以與亞洲及全世界接軌為目標，強化大阪車站週邊做為國際性活動據點所需之機能與空間。在此架構之下，主要工作重點包括：

(1)推動 JR 東海道線支線之地下化及興建新車站，以提升大阪地區與關西國際機場之交通便利性，並充實廣域交通之機能。

(2)做為所謂關西・大阪圈的「玄關口」，創造具有象徵性風格的站前空間。

(3)形成利於國際性商業活動之據點。

2.打造繁榮之市鎮環境：為使民眾能愉悅體驗繁榮的城市活動，同時形成以步行者為主體之空間，強化下列各項工作：

- (1)以前述繁榮橫向軸為基礎，創造繁榮之活動空間。
- (2)透過商業據點之規劃，形成具高遊憩價值之行人徒步動線路網。
- (3)都市機能應有提供旅客交流之繁榮空間。

3.打造知識創造活動之據點：創造新的產業・技術與文化之價值，形成從關西對世界交流之知識創造據點，亦即所謂「知識之都」（Knowledge Capital）之概念。在此架構下，工作項目如下：

- (1)以關西為種子城市，成為世界人才與知識交流之都市。
- (2)透過人才交流，創造新技術・產業與價值。
- (3)掌握並開發市場需求，以商品化為導向進行交流或展示。

4.公、民營機構協力打造城市：提升市鎮魅力，以效率化的營運管理為目標，透過政府與民間之合作，打造一體化之都市。工作內容如下：

- (1)透過公、民營單位合作努力，形成親水與綠意之城市廣場空間。
- (2)政府民間共同參與的區域管理組織。

5.營造親水與綠意之城市環境：工作內容如下：

- (1)根據前述城市意向軸（縱向軸），營造立體化綠色空間與水域路網主軸。
- (2)創造具故事性之親水空間。
- (3)打造蘊涵多樣化綠色網絡之城市。
- (4)依據前述繁榮軸（即橫向軸），創造商業設施與綠意空間和諧成為一體之環境。

2.1.4 大阪車站主體更新與新北大樓之建設

大阪車站是 JR 西日本最大之場站，也同時具有所謂大阪「玄關口」之角色，因此有必要提供舒適且便利性高、同時具有繁榮生活機能之場站空間，而根據大阪市所提出「大阪車站北端地區全體構想」之內容，JR 西日本將配合大阪車站週邊土地商業開發與都市更新，進行大阪車站主體與車站新大樓之建設等相關服務提升計畫，主要計畫內容涵蓋四個子計畫：

- 1.車站主體相關設備改善
- 2.通道與廣場之整備
- 3.新北車站大樓之興建
- 4.「Active Osaka」之擴建

透過上述四項子計畫，將可有效整合大阪北端地區都市計畫整體發展，為大阪車站週邊之開發，帶來全新之風貌。以下將分別就上述四項子計畫加以說明。

(一)車站主體相關設備改善

主要改善內容如下：

- 1.於車站中央空間新設高架車站大廳：利用軌道路線之上方空間，新設高架車站大廳，以紓緩旅客轉乘不同軌道路線時所造成之擁擠現象，同時也提升從車站與北端地區連結之便利性。
- 2.改善驗票空間：透過增加驗票系統之服務空間，以期使尖峰時段亦能有舒適的車站空間。此外為減緩驗票空間之擁擠，本次改善計畫也大幅增加電扶梯之數量，由 21 台增加為 76 台。
- 3.充實無障礙設備：電梯由 5 台增設至 13 台，以提升年長者或行動不便者垂直移動之順暢性，同時配合電扶梯之增設，創造優質之車站空間。

除了旅客服務設備之改善外，JR 西日本公司尚規劃建設一個類似巨蛋之半開放式頂棚，以打造一個國內最大空間之新地標。此頂棚長約 160 公尺，寬約 105 公尺，長約 25-50 公尺，其遮蔽面積從新北大樓延伸至「Active Osaka」，並可將整個大阪車站包覆起來，如圖 2.1-6 所示。

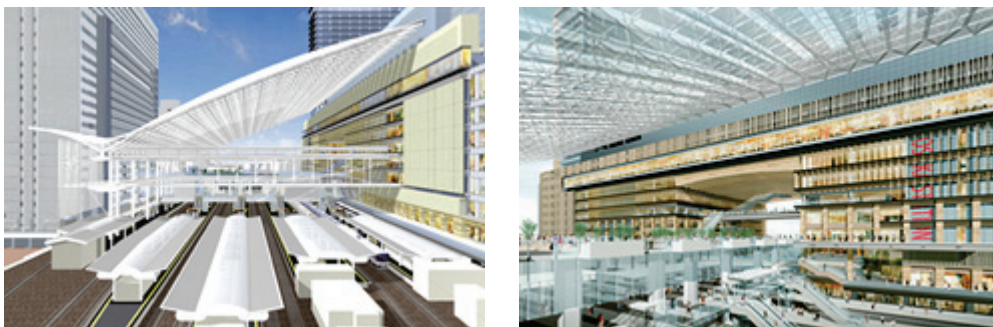


圖 2.1-6 大阪車站頂棚興建示意圖

資料來源：[2]

(二) 通道與廣場之整備

- 1.通道之整備：透過連接車站南北兩端，以成為大阪車站未來之魅力所在。整備車站南北連絡通道，同時新設高架車站大廳，讓旅客可以從月台直接通過，以便增加車站南北兩端互通之便利性。此外，設置旅客廣場，以做為人潮聚集或休憩之空間，實現繁華市鎮與動態車站一體化之目標。
- 2.廣場之整備：透過南北連絡通道，結合大阪車站、阪急梅田車站以及車站以北之其他地區。另車站南側部份，同時整備從南北連絡通路連接到步道橋之動線。

從車站南側廣場經由南北連絡通路，穿過新北大樓 2 樓之中庭廣場，可到達車站北端地區，詳圖 2.1-7。整個車站經由完整的通道系統以及廣場之整備，可以提升車站附近整體的遊樂性。而車站附近之廣場從新北大樓 2 樓中庭廣場開始，接續是軌道上端高架車站大廳之屋上廣場、南側廣場、東側廣場等，均以創造吸引魅力做為規劃方向。

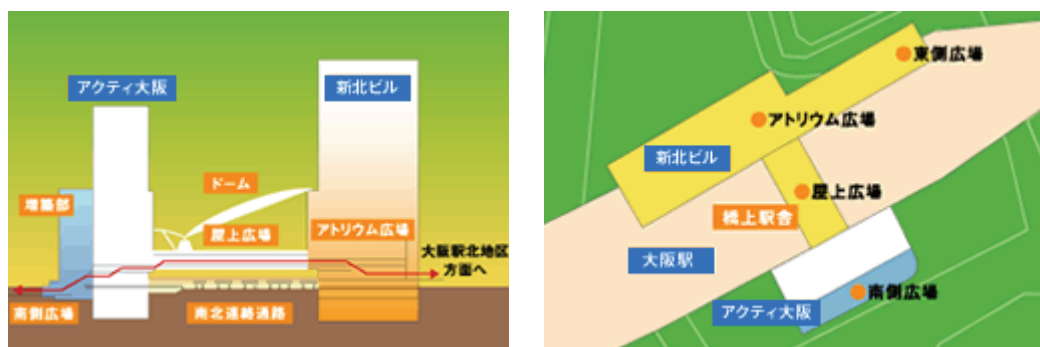


圖 2.1-7 大阪車站週場廣場示意圖

資料來源：[2]

(三) 新北車站大樓之興建

新北大樓緊鄰大阪車站，總使用面積為 21 萬平方公尺，規劃為領導大阪地區 21 世紀發展之大型複合商業大樓。建設樓層為地下 3 樓至地上 28 樓，2006 年開始興建，預定 2011 年開始營運。

新北大樓之興建概念如下：

- 1.做為領導大阪 21 世紀新都市空間發展之車站大樓：由於北車站站區

及車站週邊地區之蓬勃開發，讓「大阪車站・梅田地區」成為本地區之新活動據點。新北大樓直接連結西日本旅客人數最多之大阪車站，為活用此一地理區位之優勢，新北大樓之建設將與車站及市鎮機能充分融合，提供相關資訊與繁榮商業活動之交流發展。

- 2.車站功能與辦公、商業、娛樂、服務業等機能，融合成為新的資訊交流站：未來在新北大樓 21 萬平方公尺之大型複合建築內，將集合百貨公司、購物中心、娛樂、服務以及辦公室等機能，實現動態性之整合目標。由於大樓與大阪車站連結，車站自然可成為每日約 84 萬人次上下車旅客之日常生活空間，因此新大樓之設計必須融入都市生活機能，以支援各種生活型態（Life Style），同時促進新價值之創造，形塑大阪地區成為都市生活之資訊交流站。
- 3.營造具有開放感之寬廣中庭空間：大樓中央部份，係設計為具有開放感之寬廣中庭空間，以期創造出「除此之外無法品味」之動態感動體驗，同時並建立各種活動資訊能經由此處傳送之機能（即資訊交流據點）。此外，與新北大樓鄰接之大阪車站屋上廣場，將設置多台列車動態即時資訊站。

簡言之，新北大樓係以提供造訪旅客擁有「夢與感動」之感受、並促進新都市文化創造為主，做為設計之意象。

而新北大樓的主要設施包含如下：

- 1.中庭空間：營造盈溢繁榮與感動之氣氛，並做為資訊傳遞交流之據點。
- 2.百貨商店區：日本最早開業的三越百貨公司，預定將進駐大阪車站新北大樓，而透過三越百貨之進駐，預期可為該地區之商業景象帶來新的風貌。新北大樓規劃從地下 2 樓至地上 10 樓為百貨店區，為本大樓主要的商業核心。
- 3.專門店區：專門店區之規劃，強調是與大阪車站直接連結的購物中心（Shopping Mall），透過多樣風貌專門店之引入，再搭配三越百貨之服務，營造時尚之感性，同時因應顧客的需求，實現全新之商業空間，並可為旅客創造全新的服務機能。未來透過連結大阪車站與阪急梅田車站之連絡通道，將可從該通道直通新北大樓專門店 2 樓，同時亦將提升大阪梅田地區旅客逛街購物的遊樂性。

- 4.娛樂區 (Entertainment Zone)：打造關西圈最大級規模的電影動畫館。此業務係由日本國內最大三家電影公司——松竹公司、TOHO 電影公司 (東宝公司)、東映公司，共同協力合作，以提供廣幅作品上映以及舒適的劇場空間，做為吸引客人之最大魅力。該動畫館擁有從車站直接上樓即達之優勢，設備規模方面則備有 12 個螢幕，並提供 2500 席座位。
- 5.服務區 (Service Zone)：本區之內容主要強調打造足以支援都市生活的服務設施。未來本區將引進日本號稱擁有最多會員數以及業績最大的 KONAMI Sport & Life 公司，該公司經營游泳池、廣播、按摩以及三溫暖等所謂都市型的體適能服務。
- 6.辦公室區 (Office Zone)：該辦公室區主要強調可從大阪車站直達、將成為關西地區最好的辦公大樓。由於具有與大阪車站直接連結之地理優勢，對員工通勤或出差等均相當便利，同時，因具有整層樓 450 坪無柱之空間，故可因應不同需求，而配置不同辦公空間，並可達成對 IT 化的需要，提供最高水準設備之商業空間。

有關上述各區之配置樓層如圖 2.1-9 所示。

(四)「Active Osaka」(ACTY 大阪)擴建計畫

ACTY 大阪是由 JR 西日本公司集團所屬之大阪場站股份有限公司所負責經營。JR 西日本公司為同時對車站南側廣場進行再整備，以有效活用廣場上空之空間，乃由所屬之大阪場站大樓公司規劃進行 Active Osaka 之增建計畫。根據此項整備計畫，未來車站南側將配合大阪車站新風貌進行更新，以車站南北兩端能整體發展，創造大阪車站週邊之繁榮發展。ACTY 大阪增建部份之示意圖如圖 2.1-10 所示。

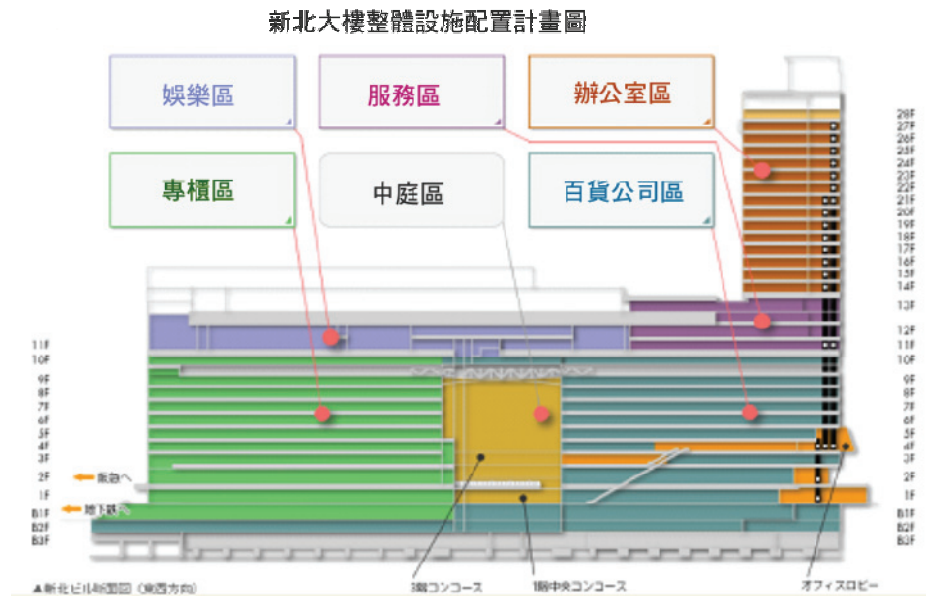


圖 2.1-9 大阪車站新北大樓各區商業利用空間配置圖[2]
資料來源：[2]

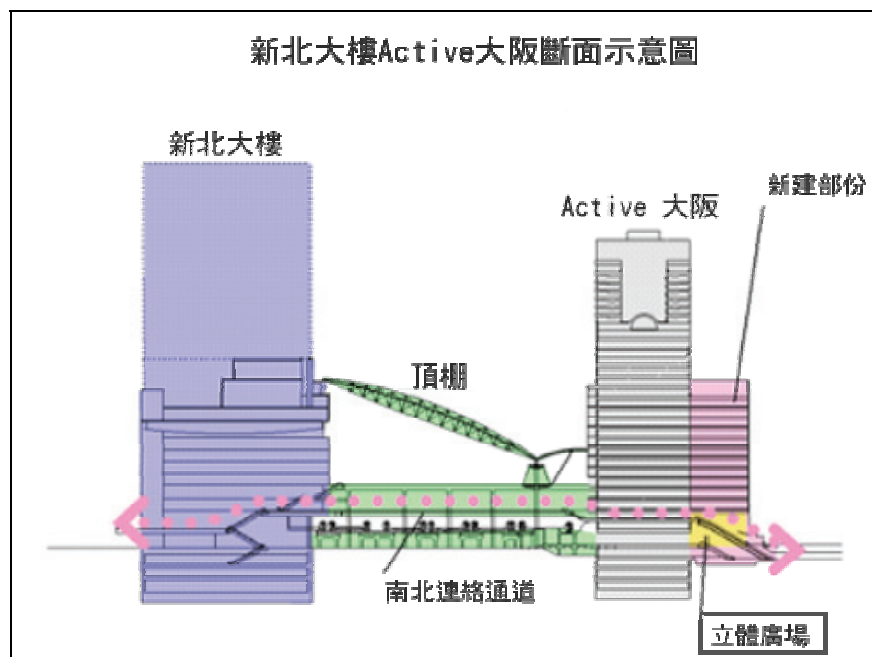


圖 2.1-10 大阪車站新北大樓與 ACTY 大阪斷面示意圖
資料來源：[2]

2.1.5 小結

由大阪車站及週邊土地開發案例之經驗，可歸納出下列特點：

- 1.民間創意之參與：在推動大阪車站北端地區之發展計畫前，即邀集民間創意為該地區之發展確立開發方向，土地開發之發展方向充份與地方民意結合。而在方向上決定，除保留大阪本身歷史特性，並以「知識之都」為主要構想外，也配合大阪市府國際化都市發展進行相關建設。
- 2.強調發展願景，擴大開發之格局：本案例在發展願景上進行許多努力，透過願景之規劃，直接提升大阪國際化都市之開發格局。
- 3.交通建設同時配合進行：交通建設是都市發展必要之基礎建設之一，除了強化大阪車站附近之運輸路網便利性外，針對大阪車站本身，也由 JR 西日本鐵道公司，配合運量之成長，擴充並改善車站相關設施，重新規劃旅客及行人動線，提升車站之服務水準，同時 JR 西日本公司亦透過本身之土地利用開發計畫，活化車站整體機能，以期帶動整個大阪車站週邊商圈之連結發展，繁榮週邊商業活動。
- 4.民間參與相關建設：以效率化營運管理為目標，透過政府與民間之合作機制，除了期望都市朝整體化發展外，亦透過民間之資金與工作效率，促使都市開發更具活力。此外，政府與民間亦共同參與區域管理組織，讓各方之意見能充份獲得共識。

2.2 新橫濱車站週邊土地開發經驗

2.2.1 開發背景與經過

橫濱市位於東京都西南方神奈川縣，面積達 437 平方公里，人口約為 358 萬人，是日本人口規模第二大都市（最大為東京都，第三為大阪市），新橫濱則位於橫濱市之北側。

在東海道新幹線開通前，新橫濱是橫濱市內最大的水田區，以鶴見川為中心，從鴨居附近，延伸至小机、大倉山附近，均是廣大之田地，在運輸服

務方面，只有 JR 橫濱線（JR 橫濱線由 JR 東日本公司營運，其路線係連結橫濱市之東神奈川車站與東京都八王子市之八王子車站）通過，並且為單軌，至 1968 年方改為雙軌。1964 年東海道新幹線開始通車，並於新橫濱設站，惟該站每天僅往返各一列次。隔年則有連結橫濱市主要地區之環狀 2 號線公路通車。

實際上，自新幹線通車 20 餘年來，並未為新橫濱地區帶來顯著開發的效果，直至 1985 年，聯繫橫濱市與新橫濱地區間之市營地下鐵 3 號線通車，且新幹線停靠列次大幅提升後（ひかり停靠列次由 1 日 3 個往返列次，增加為每小時 2 列次），才開啟加速發展之契機。

新橫濱之都市計畫雖從新幹線開通後即進行，但卻是在 10 年後（1975 年起），方始建立目前之發展面貌，並開始計畫性地進行車站週邊街道之建設、整備各種市鎮發展所需公共設備。而這些努力，也開始吸引各種企業或旅館等產業進駐於此，該地區的發展也直接表現在新幹線旅客數的數量上。目前，新橫濱車站在新幹線部份，其上下車之旅客數量每天約達 6 萬人次，整體軌道旅客量約 22 萬人次，可謂為首都圈西南部的玄關口。2008 年 3 月中旬，新橫濱站也將成為「新幹線全停車」之車站之一，預期將提升旅客服務之便利性，同時並將增加上下之旅客數量。

未來在 2019 年時，神奈川東部幹線將開通營運至新橫濱地區，透過與相鉄線及東急東橫線之連結，預期可對本地運輸之便利性做進一步之提升。

2.2.2 開發構想與內容

（一）基本開發架構

基本上，日本對神奈川縣之都市發展，係以「多都心型之都市構造」為目標，共規劃了包含橫濱及新橫濱 2 個都心，以及鶴見、港北新市鎮中心、二俣川、戶塚以及上大岡等 5 個副都心。主要商業及業務地區之配置，除以都心、副都心為主要中心外，亦規劃在軌道沿線等 27 個地區據點發展，相關地理位置以及地區發展層級如圖 2.2-1 所示。在此一架構之下，針對公路系統或軌道運輸路網之規劃，除強化神奈川縣內本身之聯繫外，並同時提高縣內主要都市與首都圈與國內其他主要城市間之可及性。

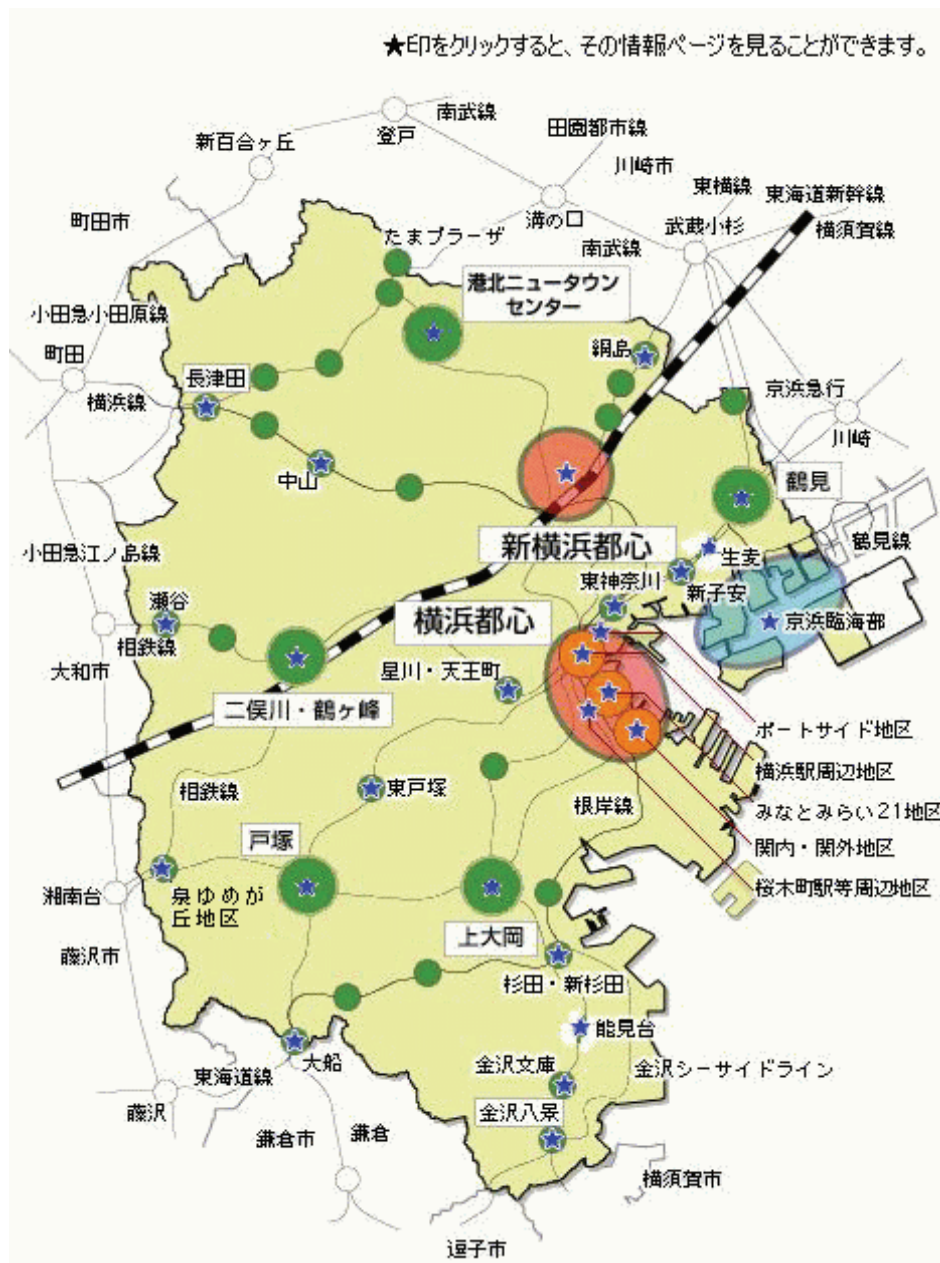


圖 2.2-1 神奈川縣主要地區地理位置以及地區發展層級示意圖

資料來源：[4]

根據「ゆめはま 2010 プラン」（本研究譯為「2010 夢之濱綜合計畫」）[5]，該計畫確立了所謂「新橫濱都心」之發展定位，據此，針對新橫濱之發展，即以都心所需之發展規格，做為開發之標準。

「新橫濱都心整備基本架構」係於平成 11 年（1999 年）6 月所擬定，基本構想主要針對新橫濱車站週邊主要地區規劃相關發展計畫，分述如下 [4,5]：

1. 新橫濱車站北部地區：新橫濱車站北部地區為交通運輸密集之地區，因此在開發構想是以提供整體性機能為發展重點，規劃將商業、業務或文化等機能均集中於此，此外，在新橫濱車站以及其北端週邊地區，為進行新幹線車站房舍改善、徒步空間之整備等整體性交通結點之強化，乃規劃辦理「新橫濱車站・北口週邊地區總合再整備事業」之計畫。
2. 新橫濱車站南部地區：在都市相關設施之整備方面，主要將集合商業與業務之機能，以形成便利性良好之住商混合區。在這個部份，從開始規劃之階段，即與地方開始建立良好之互動關係，以期能順利合作開發新市鎮。
3. 城鄉地區（小机）：小机位於新橫濱車站之西側，在運輸服務之提供方面，以 JR 橫濱線為主；在發展重點上，則以新橫濱公園之整備、充實保健、醫療等福利設施等為主，俾利朝以運動或娛樂據點之方向進行整備。
4. 新羽地區：位於新橫濱車站之西北側，主要軌道系統為橫濱市營地下鐵藍線（3 號線）。本區定位為新橫濱市區北部地區產業之據點，為吸引商業或研究開發機能之加入，將根據所擬之「土地區畫整理事業」等相關內容，推動基礎設施之整備。
5. 羽沢地區：位於新橫濱車站西側，過去羽沢地區是一片農田，而今，本地區發展雖以住宅區為主，但仍保留許多農地，且當地居民對於週邊地區農業之永續發展也相當期待，該地區現在仍然為神奈川縣重要的農業生產據點之一。距離本地最近之軌道車站為橫濱市營地下鐵之片倉町車站、三沢上町車站以及相模鐵道之上星車站，不過，公車才是進出此地最便利的運具，此外，本地尚有東海貨物鐵路經過。預期 2015 年相鐵與 JR 東日本進行直通運轉時，將可增進本地之便利性；另外，2019 年東急東橫線與東急目黑線之延伸線將在大倉山車站附近會合，再經過新橫濱車站，可連接到橫濱羽沢車站，達成東急線與相鐵線的轉乘。

2. 配合東海道新幹線增加停靠新橫濱車站之列次，強化新橫濱交通場站所需之設備。
3. 考量於東海道貨物線上設置旅客車站。

另外在公路建設方面，重點包括：

1. 強化廣域公路路網：主要內容包括整備高速橫濱環狀北線與相關道路，並強化與京濱臨海部、東京方面等聯絡道路之強化。此外，進行環狀 2 號線、山下長津田線、羽澤池邊線之整備，以強化本地區與臨海部之都心與副都心之連繫。
2. 形成都心內部放射環狀路網：整備新橫濱元石川線、鳥山線等，改善新橫濱車站前交通過度集中之狀況。此外，除了新橫濱元石川線外，尚整備宮內新橫濱線，強化都心地區內的可及性。
3. 地區內道路之整備，配合街道之營造，朝一體化發展。
4. 配合道路整備，充實公車之路網，同時進行停車場之興建、強化鐵路與小客車運輸間之結點機能，以及其他交通環境之整備等。

有關交通設施整備計畫如圖 2.2-3 所示。

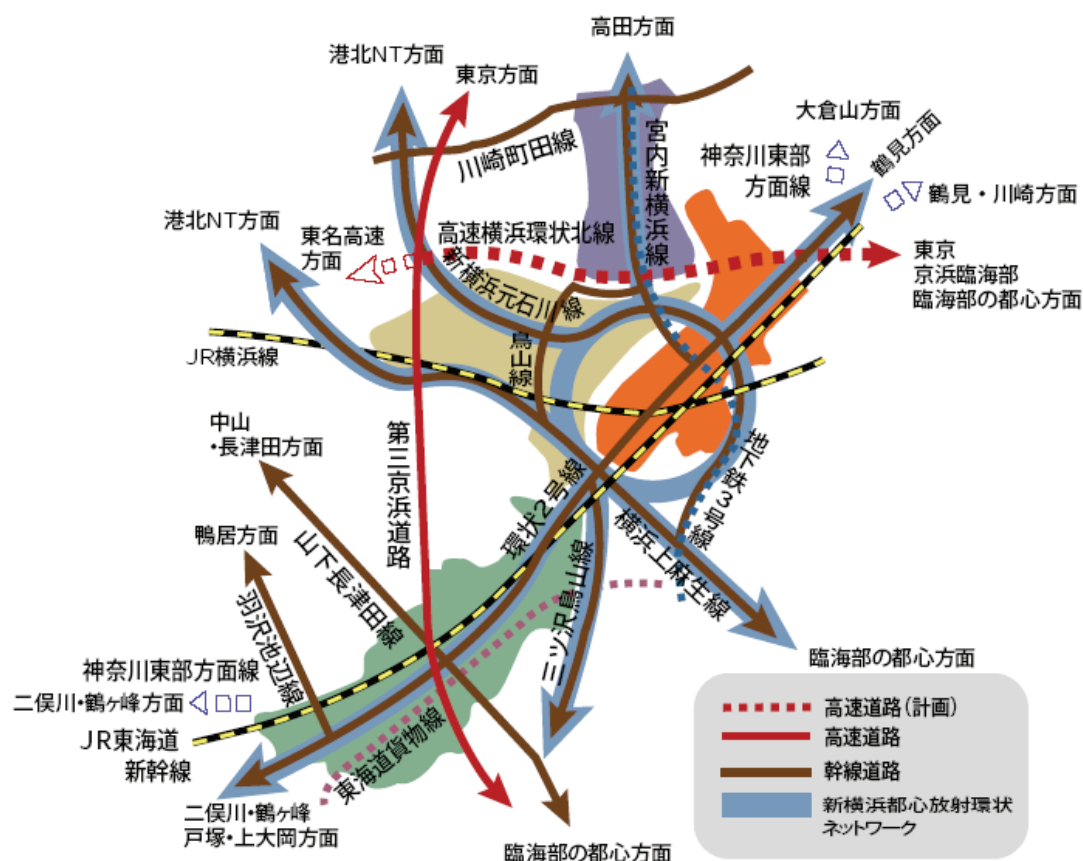


圖 2.2-3 新橫濱地區都市基礎設施整備基本方針示意圖

資料來源：[5]

在整個發展架構中，車站週邊之開發計畫主要為「新橫濱車站・北口週邊地區總合再整備事業」之計畫，下一部份將就該計畫加以介紹。

(二) 新橫濱車站・北口週邊地區總合再整備事業

新橫濱車站自東海道新幹線通車以來，即開始針對車站週邊進行計畫性之街道規劃與相關設施之建設，隨著該地域經濟之發展，同時也提升軌道運輸系統之運量，目前本車站新幹線旅客之上下車人數 1 天約略 6 萬人次，而車站整體之軌道使用人次則約 22 萬人次，此一運量讓新橫濱車站可謂為「首都圈西南部之玄關口」。然而，配合未來其他軌道系統將陸續直接或間接連結至新橫濱車站，旅客數量預期將持續成長增加，同時考量舉辦大型活動時所帶來之大量行人（因為橫濱國際體育場位於車站附近）、或者因應高齡化社會以及考量行動不便旅客所需之無障礙設施，車站週邊以及車站本體相關

設施確有必要再行整建。為因應前述課題，乃於平成 15 年（即 2003 年）規劃相關改善計畫：由 JR 東海道公司進行東海道新幹線車站大樓之改善與興建，而橫濱市則進行車站廣場前之整體建設。車站主體與車站大樓之工程於 2005 年開始動工，預定 2008 年全面使用。相關整備內容分別如表 2.2-1 及 2.2-2 所示。

表 2.2-1 新橫濱車站站前廣場之整備（由橫濱市辦理）

| | |
|------|---|
| 交通廣場 | 由於交通廣場係為行人徒步路網之重要結點，因此規劃整建車站大廳 2 樓之交通廣場，以增進行人及旅客移動動線之流暢性。 |
| 連絡通道 | <ul style="list-style-type: none"> ・規劃連結北口站前廣場與新幹線車站南側（篠原側）之連絡通道。 ・規劃 2 樓交通廣場與地下鐵驗票樓層（地下 2 樓）之連絡通道。 ・規劃 2 樓交通廣場與站前廣場之連絡通道。 |
| 站前廣場 | 整建公車場站與行人徒步空間。 |
| 行人月台 | 針對環狀 2 號線公路與公車場站進行人車分離之規劃，以確保安全而順暢之動線。 |

資料來源：[4]

註：交通廣場及連絡通道係根據立體都市計畫，配合車站大樓以及車站主體進行整體性之整備，並期能獲得國庫之補助金。

表 2.2-2 東海道新幹線車站改良與「新橫濱中央大樓」之建設

（由 JR 東海事業辦理）

| | |
|-------------------------------|---|
| 針對新幹線之「のぞみ・ひかり」列車，進行新幹線車站站體改良 | <ul style="list-style-type: none"> ◎不足之售票窗口或驗票閘門等從 1 個增設為 2 個 ◎增設 2 組月台樓梯 |
| 整備都市計畫所需之停車場 | ◎車站大樓地下樓層規劃 300 個公共停車位（地下停車場全部共提供約 470 個車位） |
| 建設車站大樓 (參考圖 2.2-4) | 建設可以創造新橫濱都心之繁榮與活力之車站大樓。 （提供商業、辦公大樓、旅館等機能，車站大樓規劃為地上 19 層，地下 4 層，總樓地板面積為 9 萬平方公尺。未來進駐廠商包括高島屋、三省堂書局、ikari 超級市場、ビックカメラ等。 |

資料來源：[4]

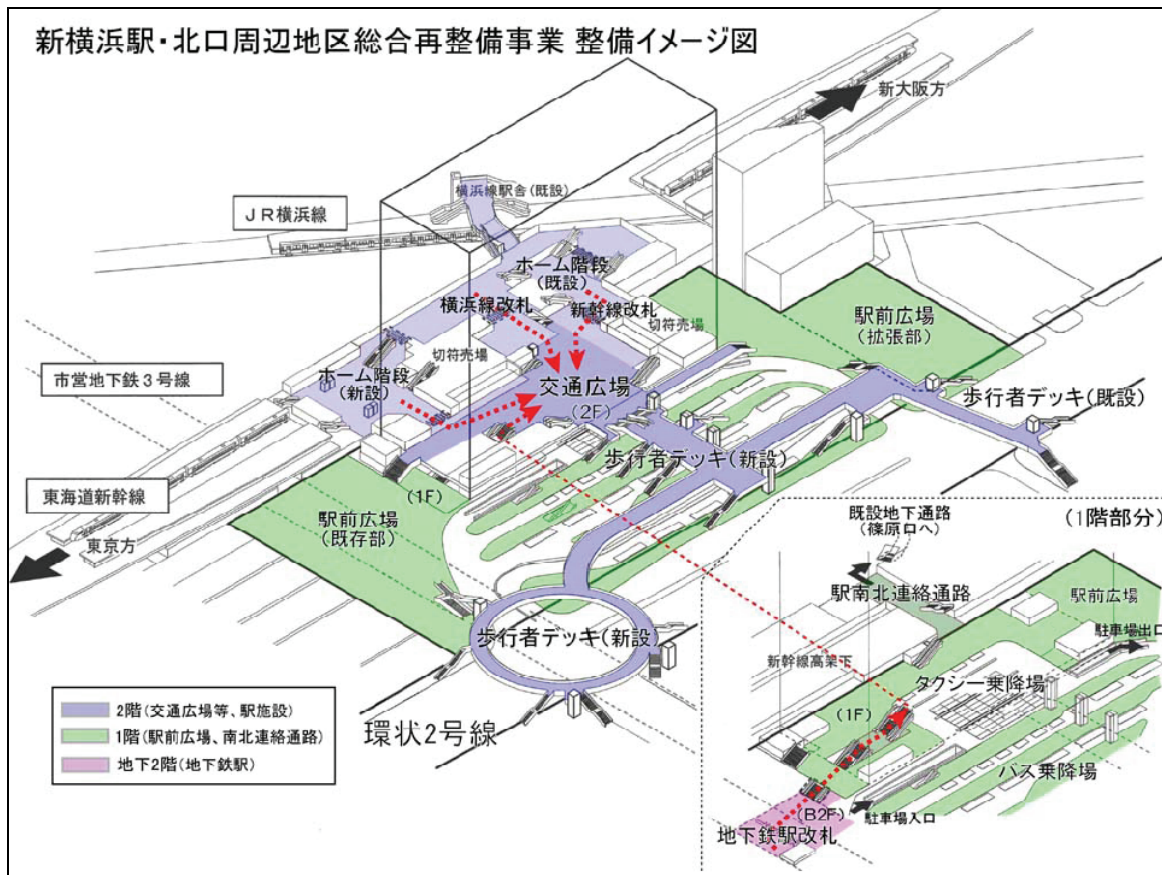


圖 2.2-3 新橫濱車站・北口地區整備開發示意圖

資料來源：[4]



圖 2.2-4 新橫濱中央大樓示意圖

資料來源：[4]

2.2.3 新橫濱都心各區發展方向與願景

2.2-1 小節已針對「新橫濱都心整備基本架構」概要介紹其內容，本節將進一步就新橫濱都心各主要地區都市發展之方向概要說明。

一、新橫濱地區

新橫濱地區附近除有日本大動脈之稱之東海道新幹線經過外，尚有 JR 橫濱線、市營地下鐵 3 號線等三條軌道交會於此，未來神奈川東部方面線也將通過本地，因此，本地區將以橫濱車站做為主要運輸場站，以車站為中心地區加以發展。本地區未來之發展重點主要以充實具魅力性之商業、娛樂設施、文化交流設施等為主，打造所謂「愉悅街道」，此外在場站機能強化以及都心發展面貌方面，將進行週邊地區相關設施、鳥山川水域環境以及人行步道路網等之整備。

針對新橫濱車站北部與南部地區，有不同發展規劃，以下分述之。

(一)新橫濱車站北部地區

新橫濱車站北部地區主要之發展內容，已於前小節中詳述，根據「2010 夢之濱綜合計畫」，是新橫濱都心的核心位置，因此在發展的重點上，強調從較廣域的層級，進行鐵路與公路等基礎設施之建設，並提供行人安全而舒適之步行空間。在街道景觀之塑造上，強調與當地發展調和，惟考量街廓的營造並非一蹴可及，因此，建築物的設計與建造，有必要與市民建立共識，以期促使地區調和發展，針對此方面，為使街道風貌能融入地區之發展架構中，並提高土地之高度利用，橫濱市於 1975 年擬定了「新橫濱北部地區街建設協議指針」（新橫濱北部地區街づくり協議指針），主要內容係規範建築物設計與興建時應配合之事項，該協議以港北區新橫濱 1~3 丁目全部做為適用範圍，適用面積約達 80.5 公頃。不過，該協議指針係屬行政指導，要求民間於建築規劃前先行申報，使政府有機會與民間溝通，並不具強制性，不過實施迄今，大部分業者均願意配合政府規劃，有效引導開發興建辦公商業大樓，達到新都心具有商業功能之定位。

(二)新橫濱車站南部地區

發展重點除建設足以支援都心發展所需之相關機能外，同時並整備住宅區生活環境所需之公共設施機能。



圖 2.2-5 新橫濱地區開發構想示意圖

資料來源：[5]

二、羽沢地區

本地區仍保有農田風貌，可以體驗四季豐富之自然變化，同時由於環狀2號線以及東海道貨物線經過該地區之中央，附近有新橫濱車站及大學，擁有做為新世代都心其中「一翼」之發展條件。在發展上除保留樹林與農地等自然景觀與都市共生之環境外，同時也藉由東海道貨物設置客運車站以及神奈川東部方面線設站之契機，進行車站站前廣場以及道路之整備，以促進車站週邊整體性之發展。綜言之，保有「適度的開發密度」，並因應時代潮流，創造「都會性」與休閒娛樂機能之「郊外性」同時共存之街廓意象，是本地發展之方向。

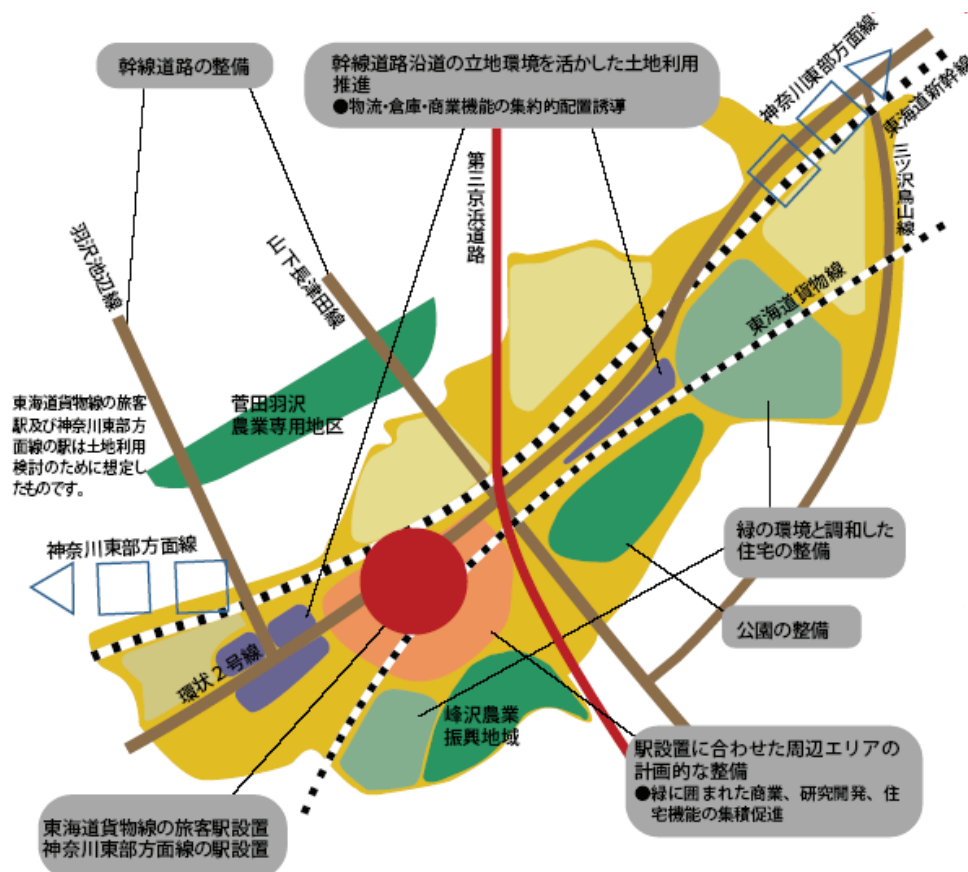


圖 2.2-6 羽沢地區開發構想示意圖

資料來源：[5]

三、新羽地區

由於本地具有支援基礎技術發展之優勢，而成為內陸地區商品創造之據點，商業發展有其可能潛力，同時該地區與附近自然環境共生，對本地區發展具有相當加分效果。針對本地區發展，未來將納入產業結構變化以及國際競爭等視野，以拉高生產技術之層次、增加產品附加價值，並促進與其他地區研究開發機能之交流。車站週邊，規劃聚集商業與業務發展機能；站前區域則以增進地域之繁榮為主，同時並整備本地區內道路設施與生態環境，以創造具有豐足感的都市空間與舒適的街道環境。

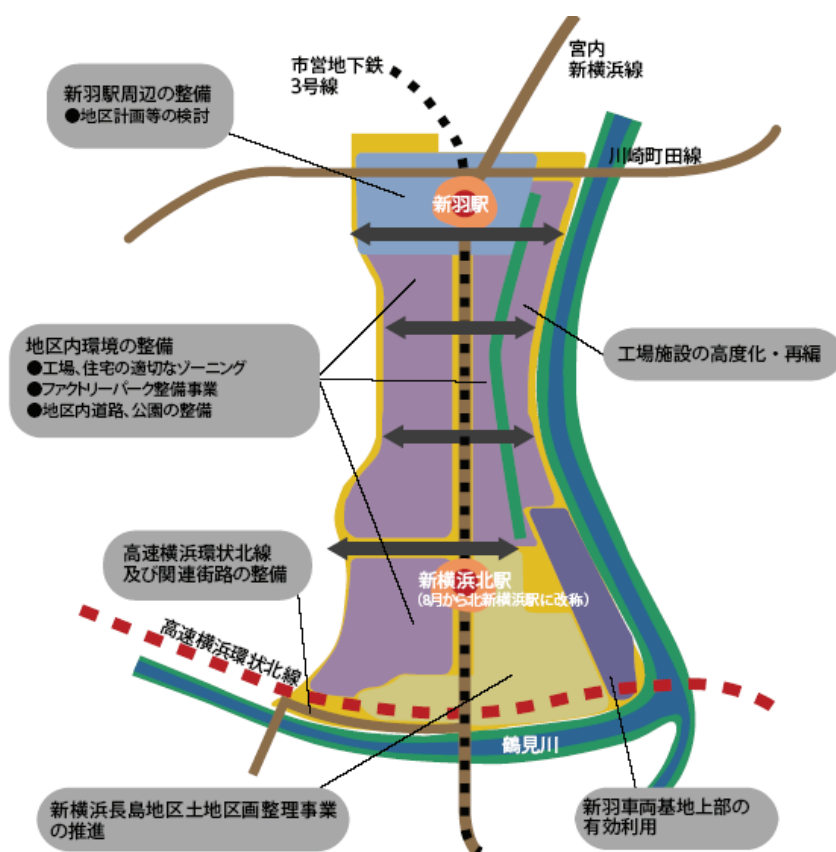


圖 2.2-7 新羽地區開發構想示意圖

資料來源：[5]

四、城鄉地區

本地區建有「橫濱國際總合競技場」，其具有日本最大規模級之體育活動設備。此外，市內尚保有許多古蹟，包括中世時代城廓遺跡、小机城址、有候鳥之鶴見川與鳥山川等，圍繞於本地區附近，讓本地區同時具有豐富的自然與歷史之優勢。為能活化此一環境優勢，本地區之發展規劃以競技場為中心，推動新橫濱公園之規劃整建，同時也整備本地區西端所謂的「小机城址市民森林」，以確保能增進公園、市民森林以及車站附近之旅遊性。此外，針對站前廣場以與車站週邊之整備，則進行小机車站房舍之高架化及自由通道之整備。另外，就橫濱上麻生線沿商店街之活化、橫濱線北側農業地區土地利用之檢討以及幹線道路整備等，均朝整體性之規劃發展，以期能創造便利、安全、安心、具有活力的街道。



圖 2.2-8 城鄉地區開發構想示意圖

資料來源：[5]

2.2.4 小結

新橫濱地區雖於 1964 年即設站通車，但卻歷經數十年始有今日之發展面貌，其原因主要在於新橫濱與神奈川縣包括橫濱市在內等主要城市之交通聯繫系統並不完整，因此無法有效聚集人潮。而發展至今，本地區無論是公路系統或是軌道系統，路網建設不斷持續增加，大大提升新橫濱地區之發展潛力。

其實，新橫濱早期係類似國內高鐵車站南部地區之車站，為未完全都市化之農田地區，而今，在強調與自然共生之潮流下，該地區在都市規劃方面，實際上也納入蘊含自然景觀於都市之設計，同時也保存部份農地，讓市鎮之面貌更趨多元與和諧。

此外，在地方的參與方面，為使都市設計規劃之理念能落實，部份地區與地方政府達成協議，針對民間企業於都市地區興建大樓時，規範相關興建準則，而此一協議，亦獲民間認同並據以執行，使得都市街廓能更適合於旅客與行人從容步行。

最後，由橫濱地區之經驗可知，都市發展必須有基礎設施之支援，而其中運輸系統之規劃更佔有相當重要之角色，也是市鎮創造最大的動力，在本案例中，新橫濱最早僅有新幹線通過，至 2019 年以後，將有多條不同軌道路線在此附近連結與轉乘，預期將使新橫濱更加忙碌繁榮，雖然運量之成長並非立即可達，但若缺乏規劃，新市鎮之發展亦難達成。

2.3 倫敦 DLR 輕軌系統土地開發

2.3.1 英國倫敦 DLR 輕軌系統發展背景與經過

DLR 輕軌捷運系統（Docklands Light Railway）是連接英國倫敦市區以及其東部船塢區之新興交通運輸系統，其中，船塢區金絲雀碼頭（Canary Wharf）週邊土地更新之成功案例，更為人們所津津樂道。曾經，船塢區之開發被視為不成功之經驗，原因來自於交通運輸系統之建設與容量不足、原於此區工作之勞動人口之素質，無法配合土地更新轉型所形成的新工作技

術，反而造成另一種失業，但隨著英國景氣之提升，以及倫敦地鐵朱比力線延伸至此，為本區之發展帶來新的契機，現今，許多金融單位及商業總部選擇設置於金絲雀碼頭，本區地產價格一片看好，也使本區土地開發案例成為英國都市更新成功之代表作。

船塢區在過去是英國對外貿易之主要碼頭之一，其位於倫敦市區東方之泰晤河畔。西元 1802 年，倫敦啟用位於泰晤士河畔狗族島（Isle of Dogs）第一個封閉式碼頭，在之後的一個世紀期間，此處成為船塢地區勞動與工業中心。1940-1950 年間，由於二次大戰之故，本區遭戰火轟擊，而造成船塢區極大損失。戰後本區開始重建，1961 年本區發展之顛峰。

然而，此一繁榮景象卻未能持續，因為隨著海運貨櫃化發展以及貨物進出口方式之轉變，海運業務逐漸由倫敦東區碼頭轉移至沿岸大型海港，以利行駛大型船舶，船塢區之發展開始萎縮，最後英國政府終於決定於 1980 年關閉碼頭，造成本地區原有之大量勞動工人失業，且土地因此荒廢，社區發展停滯，形成相當大之社會問題。

為使船塢區能重新發展，英國政府於 1981 年成立倫敦船塢區發展公司（London Docklands Development Corporation, LDDC），該公司係根據地方政府 1980 年「政府規劃與土地利用法案」所設立，屬於官方機構，做為統籌協調船塢地區開發工作之單位，其主要功能在於引導土地及建物之開發使用、鼓勵產業及商業發展、創造具吸引力的環境以及協助建設有關居住以及社會設施相關之規範，以鼓勵市民於此區居住或工作等。1982 年，英國政府決定將 Isle of Dogs 轉型成為經貿園區，同時提出十年內該地區所有稅捐都設定為零之優惠，以鼓勵企業進駐。

而為吸引企業投資，首先必須解決的是交通問題，即本區必須規劃建興能與倫敦市區直接聯結之運輸系統。因此，英國政府最終決定建設一條新的輕軌運輸系統做為聯外之運具，即 Docklands Light Railway（DLR），該輕軌系統自 1984 年動工興建，1987 年 7 月底由女王伊麗莎白二世剪綵正式通車，造價低於 7,700 萬英磅，算是造價相當便宜之運輸系統。

2.3.2 DLR 輕軌系統之建設與經營[6,7,8]

DLR 係於 1987 年興建完成第一期路網，並開始營運，但為擴大服務範圍，目前仍持續辦理新路線之擴建計畫。

1982 年英國政府提出自 Isle of Dog 連結至倫敦市區路線之 DLR 法案，於 1984 年通過後開始興建。1985 年至連結至 Stratford 之路線亦被核准，同年並再次提出 Bank 之延伸線。

1987 年 DLR 初期路線興建完成，其所有權完全歸屬倫敦地區交通局，1991 年秋天英國政府宣布 DLR 於 1992 年春天移轉至前述之倫敦船塢區發展公司（LDDC，隸屬英國環境部之下）所有，並由該公司指定經營團隊，1994 年 10 月環境部大臣宣佈政府 DLR 將朝民營化發展。1997 年 4 月，由船塢鐵路管理公司（Docklands Railway Management Limited，DRML）取得 7 年特許經營權，根據估計，DLR 特許權之讓出之前 9 年，可以減少超過 3,200 萬英鎊的政府補助。

1998 年，英國一家國際投資集團，Serco Group，決定買下先前 DLR 之行政部門，並成立 Serco Dockland Ltd，此一計畫在 1999 年達成，2000 年 DLR 之特許權順利移轉至 Serco Docklands Limited（SDL）公司所有。而為確保延伸到倫敦市區機場線能成功地整合至 DLR 之網路中，Serco Dockland 提出重新競標或 2 年的特許權延展。後來英國政府同意 Serco Dockland Ltd（SDL）特許權延長至 2006 年。根據此特許合約，SDL 公司可向政府收取營運本系統所需之費用，但前提是 SDL 公司必須能夠達到主管機關所要求之服務水準；同時該公司亦能從 DLR 之收入中獲取營運利益（而此一收入風險亦為特許成本中協商的項目之一），此外，該公司亦可依據所擬定之績效目標，根據達成之程度而獲得績效之獎勵或處罰，績效項目包括系統可靠度、顧客滿意度以及服務設備之提供等，目前為止，該公司之績效均能符合、甚至超過預定之目標。

SDL 附屬於 Serco 集團。Serco 集團為一家全球性公司，投資範圍包括國防、航空、健康、教育及運輸等，Serco 在鐵路部門也有附屬單位，Serco Rail，Serco Dockland 是其中的一部分。而 SDL 公司則是一家經營績效相當良好之公司，曾經多次榮獲英國鐵路大獎之最佳營運公司，得獎紀錄包括在

2000-2005 連續六年間，獲得英國國家鐵路大獎、2006 年獲得英國鐵路產業創新獎等，由於其績效良好，亦為該公司順利取得自 2006 年 5 月開始第二階段之特許營運權。

DLR 屬於是倫敦交通局下所主管之其中一個運輸系統，倫敦交通局負責整合所有運輸系統，並負有提供大倫敦地區交通運輸之責任，其所主管之系統包括倫敦巴士、DLR 輕軌、電車、河運、街道、公共運輸辦公室、Woolwich 渡船，Victoria 車站，且即將到期的還包括倫敦地下鐵（與特許公司有 PPP 契約）。據此，其對 DLR 負有管理之責，而 DLR 之特許權亦由倫敦交通局所管理。

DLR 擁有世界級最先進之自動列車控制系統，也是在英國國內擴張速度最快的軌道系統。未來，DLR 將在 2012 年倫敦奧運中扮演重要角色。由於倫敦市區交通擁擠是將來舉辦奧運面臨的重大挑重，英國政府必須將奧運場地（位於倫敦東方之奧林匹克公園）與目前的地點路網及車站加以連結，因此 DLR 目前亦配合擴張路網，以因應所需。

在 DLR 之路線規劃方面，初期路線長度計 13 公里，分別是從南端的 Island Gardens 至西端的 Tower Gateway，以及北端 Stratford 至 Poplar，而三個端點中心的金絲雀碼頭站（Canary Wharf），則是國際知名的市鎮開發案例，目前因金絲雀碼頭地區商業之快速發展，亦促使金絲雀碼頭車站必須加以擴建。

初期路網西端終點站之 Tower Gateway 因容量不足，且在路線連結上亦不方便，因此在 1991 年延伸至 Bank，延伸長度 1.6 公里，以有效分散交通量，在南端路線則延伸至 Lewisham，中間經格林威治（Greenwich）站，延伸路線 4.2 公里，目前 Bank 和 Lewisham 站是 DLR 兩個最忙碌的車站。

為配合倫敦市區機場（London City Airport）之發展，則著手規劃從 Canning Town 經機場至 King George 之路線，本路線於 2005 年開始通車。此外，本地區東邊亦需相關路網建設，以支援經濟發展，因此規劃了從 Poplar 延伸到 Beckton 的路線。DLR 之路網圖發展概要如圖 2.3-1 所示[8]。



圖 2.3-1 DLR 之路網與發展圖

截至目前為止，DLR 總路線長度為 31 公里，共有 38 個車站，車輛數達 94 輛，目前 DLR 每年載運超過 6,000 萬人次，而且在列車信賴度以及旅客滿意度方面也持續維持良好紀錄，DLR 運量成長狀況與近年發展預測圖如圖 2.3-2 所示[8]。

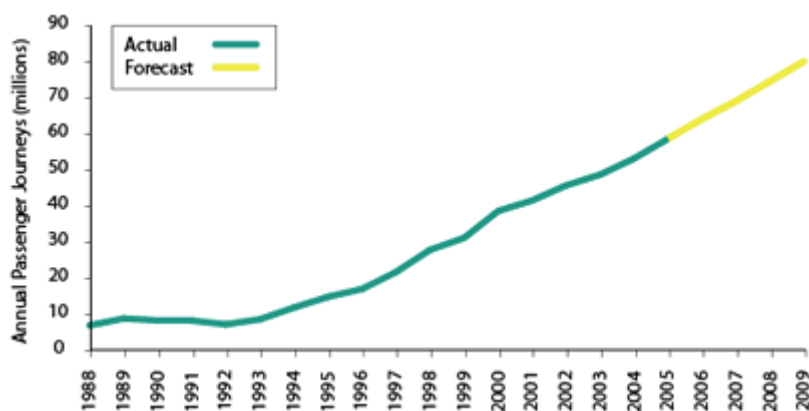


圖 2.3-2 DLR 運量成長狀況與發展預測

DLR 發展至今，運輸需求仍不斷持續增加，除了在列車營運上不斷提升效能外，在運輸路網上，亦持續擴張。在延伸路線的規劃方面，因應地區大眾運輸需求成長之需要，同時，配合 2012 年倫敦奧運之到來，位於路網北端之 Stratford 將是連結國外運輸系統之重要車站，因此規劃從 Canning Town 連接到 Stratford 國際車站之新路線，這條路線除可連結北倫敦線鐵路（North London Line, NLL，因為 DLR 之營運而關閉 NNL 部份車站，改由 DLR 接手服務）外，尚可擴展至英法海底隧道之車站（Channel Tunnel Rail Link Station）路線長度為 6 公里，目前正進行 4 個車站之建設工程。

另一條延伸線為 Dagenham Dock 線，透過這條延伸線，倫敦政府期望能協助泰晤士河 Gateway 地區之就業與市鎮發展，並實現高密度、大眾運輸導向之社區，同時期望透過 DLR，建立與倫敦其他地區連結之運輸系統。本路從 Gallions Reach 延伸至 Dagenham Dock，其路線劃圖如圖 2.3-3 所示。



圖 2.3-3 DLR Dagenham Dock 延伸線

DLR 成功關鍵之一在於其提供整體性服務，根據倫敦交通局之網站，DLR 在整合性運輸服務表現在下列四個層面[8]：

- 1.無障礙服務（Accessibiliby）：DLR 對行動不便之旅而言，可謂是是倫敦最具親和性之運輸系統，因為 DLR 列車車門與月台高度同高，可方便旅客容易且快速上下列車，而且所有的車站同時提供電梯、斜坡與樓梯。
- 2.與社區之緊密關係（Close links with the community）：DLR 與民間列車營運公司、地方政府、企業以及社區團體擁有良好的合作關係，包括共同規劃與合作經營該鐵路。
- 3.良好的資訊品質（Good quality information）：DLR 具有先進的即時服務資訊系統，可以直接從自動列車控制系統（Automatic train control system）更新資訊，即時資訊並可呈現於車站、地方商店或學校、WAP 或網站等。
- 4.容易與不同運具進行轉乘（Easy interchanges between services）：DLR 與其他運輸系統因能直接轉乘，故能提供良好的整合服務。轉乘運具包括：
 - 超過 100 條之公車路線；
 - 4 條主幹鐵路；
 - 8 條地鐵路線；
 - 長途客運公車、計程車以及渡輪等。

另外，在票證系統方面，DLR 同樣可使用 Oyster Card，提升旅客轉乘倫敦地鐵或公車系統之便利性。

2.3.3 DLR 週邊土地使用與開發經驗——以 Canary Wharf 為例

金絲雀碼頭（Canary Wharf）可謂為英國近代最知名的都市更新與土地開發案例之一。金絲雀碼頭位於倫敦東南方，原僅有 DLR 輕軌系統服務該地區，但隨著大倫敦地區軌道路線的擴張，倫敦政府將地鐵朱比力線（Jubilee Line）延伸至此與 DLR 連結，大幅地提升了軌道運輸系統之能量，亦使得金絲雀碼頭的發展更向前邁進。本小節將介紹金絲雀碼頭的發展經驗。

一、歷史與發展背景[7,10]

金絲雀碼頭座落於狗族島舊西印度碼頭區，從 1802 年以來此地區一直

是經濟活動相當忙碌之地方，隨著航運大型化與貨櫃化之發展，船塢區的航運開始式微，至 1980 年代碼頭區關閉後，造成此地區嚴重失業，同時社區發展亦停滯甚至可謂荒廢，而為重新改造此地區之面貌，柴契爾政府於 1981 年成立倫敦船塢區發展公司（London Docklands Development Corporation，LDDC），企圖提升就業與社區發展。然而，剛開始之構想僅以發展小規模、輕工業的產業，當時金絲雀碼頭最大的企業是 Limehouse Studios 公司，該公司為一家電視的製造廠商。

1982-1985 年間，政府對船塢區的發展轉以成立經貿園區之方向發展，提供了 10 年零稅率之鼓勵措施，同時間 G Ware Travelstead 公司提案興建佔地 1000 萬平方英尺之金絲雀碼頭複合商業區，然而該公司財力不足以興建此計畫，於是在 1987 年由北美之 Olympia & York 公司與 LDDC 簽署協議接手開發金絲雀碼頭，協議開發面積達 1,220 萬平方英尺，投資金額 30 億英鎊。

Olympia & York 公司是加拿大一家國際性的資產開發公司，參與過許多國際性之土地資產開發案，其中金絲雀碼頭開發案可謂為世界上最大的民間與政府協力合作之開發案。不過，受到 1990 年代全球資產市場暴跌之牽累，加上英國當時經濟進入衰退期，造成許多金融產業公司決定放棄進駐，而使得該商業區利用率極低。再者，原本政府承諾興建的朱比力地鐵延伸線無法即時兌現（朱比力延伸線最後於 2000 年完成），使得該開發公司財務產生困難。1992 年 5 月，Olympia & York 公司面臨破產之處境，負債超過 200 億美元，也使得開發計畫由英國政府接手管理。

1993 年 Olympia & York 公司分解成多家公司，該公司之創始人則保有 Olympia and York Properties Corporation，在此之後，新公司重新發展，同時退出金絲雀碼頭開發計畫之管理組織，不過，分解後的新公司仍為金絲雀碼頭計畫的大股東。

1995 年另一家國際財團經由 Olympia & York 公司及其他投資者贊助，買下金絲雀碼頭之開發計畫，成立 Canary Wharf Ltd 公司（Canary Wharf Group），除在倫敦公開市場上市外，也一躍成為英國最大的資產公司，而原 Olympia & York 公司創辦人 Paul Reichmann 再次成為 Canary Wharf Ltd

公司之董事長，開發計畫也再度轉由民間主導開發。Canary Wharf Ltd 公司即是金絲雀碼頭開發計畫現在之經營公司。

二、開發過程與發展現況

金絲雀碼頭之開發於 1988 年 5 月開始正式進行，第一階段的計畫於 1991 年結束。在此階段中，1990 年完成了目前英國最高的建築物—One Canada Square（又稱為 Canary Wharf Tower），而此建物也成為船塢區都市更新計畫中最具代表性與象徵性之建築。然而經濟之不景氣，使得本區商店或辦公室的租賃情況並不理想。

1995 年以後，英國資產市場進入緩慢的成長，租屋需求及利息均微幅成長，但是對 Canary Wharf 而言，開發計畫因地鐵朱比力延伸線工程之延誤，而使金絲雀碼頭開發案一直無法如預期成長。

1998 年英國金融服務局選擇遷入金絲雀碼頭地區，除了成為開發案的活廣告外，同時也為倫敦企業在商業用地之選擇上，創造新的替選方案，並帶動了第二階段開發計畫。

第二階段之開發計畫係自 1997 年展開，此階段所完成最著名之建築是位於 Heron Quays（位於 Canary Wharf 東南方）的 HSBC Tower 以及 Citigroup 中央總部大樓。第二階段計畫最主要的特色是擴展了 Canary Wharf 複合商業之發展腹地。1999 年，整個 Canary Wharf 的工作人口為 15,000 人，但到了 2004 年以後，四倍成長至 63,000 人，而負責金絲雀碼頭開發計畫的 Canary Wharf Group，也在此時成為英國最大的資產公司。

現今，進駐在 Canary Wharf 的企業包括了英國最主要的銀行集團，例如 HSBC、Credit Suisse、Citigroup、Lehman Brother、Morgan Stanley、Bank of America 等，此外尚有法律事務所、媒體或技術顧問等服務業等，在公務門除了前述的金融服務局外，尚有 2012 年奧運組織 LOCOG 以及 ODA 亦進駐於此。

至 2006 年底為止，Canary Wharf 之就業人口逾 90,000 人以上，其中 25% 的就業人口居住在 Canary Wharf 附近的城鎮，同時，隨著 2004 年朱比力地鐵線的開通，Canary Wharf 也成為相當繁榮的購物地區，Canary Wharf 平均

每週的逛街購物人次約為 50 萬人。

目前在 Canary Wharf 地產開發方面，共計已發展了 97 公頃以上，內容包括 15 棟辦公大樓，1 個零售中心，會議及宴會中心，DLR 車站，倫敦地鐵車站，景觀草地及五個停車場（附屬於辦公大樓的停車場）。Canary Wharf 地區共聚集了英國三個最高的建築物，包括：第一高之 One Canada Square（或稱 Canary Wharf Tower），高度 235.1 公尺，共有 50 層樓，以辦公室為主，不對一般大眾開放；第二高及第三高之 HSBC Tower 與 Citigroup Centre，高度 199.5 公尺，為英國都市更新與開發之著名案例。

在運輸系統服務方面，Canary Wharf 可經由 1991 年開通的 DLR Canary Wharf 車站連結到 central London，而由 Jubilee Line 地鐵延伸線則可連結至 Canary Wharf 之地鐵站，而 Heron Quays 輕軌車站亦位在附近。倫敦市區機場則位於 Canary Wharf 東方之數英哩處，除了可搭計程車及公車之外，2005 年以後亦可搭乘 DLR 前往機場。此外，由 Canary Wharf Pier 可以搭乘渡輪前往格林威治（Greenwich）、市區機場以及西端的倫敦。Canary Wharf 也是 Crossrail 計畫中的重要車站，而前述 Crossrail 計畫係在中倫敦建設新的鐵路節點，透過該計畫之推展，將能使 Canary Wharf 與東邊的 Heathrow 以及西邊的 Thames Gateway 連結起來。

三、開發影響與未來發展

綜觀 Canary Wharf 之發展，本項開發不僅只是商業區的發展計畫，實際上這項計畫對於地方的發展有著相同重要的影響。Canary Wharf 之發展帶動了 Canary Wharf 地區之房地產價格（例如，2007 年位於 8 Canada Place 的一棟建築以 11 億英鎊售出，創下倫敦地區商業不動產的交易紀錄），同時就業型態也從過去以勞動為主之碼頭作業，快速轉變成以金融及服務為主之市場，曾經政府期望透過都市更新與開發來提升該地區就業率之目標，最後反而使原來的勞動人口無法參與就業。

此外，就都市發展之衝擊層面而言，Canary Wharf 的開發，提供了大倫敦地區企業對辦公室地點選擇之另一個方案。Canary Wharf 之地產，曾經因為當地大眾運輸系統運能提供之不足與經濟之不景氣而使得企業之進駐率極低，但隨著景氣恢復以及大眾運輸系統服務逐漸完整，同時因倫敦市區辦

公大樓提供不足，部份企業開始選擇倫敦市（金融市）以外的 Canary Wharf 做為據點，特別是金融產業向來一直以金融市為重要據點，而今卻隨著 Canary Wharf 的興起而產生變化，使得兩個城市的關係變得緊張（金融市指控 Canary Wharf 搶走了他們的「房客」，即企業；而 Canary Wharf 則指稱金融市沒有提供企業所需之服務）。

即使部份論點對 Canary Wharf 之發展方向仍有所爭議，但是整體觀之，Canary Wharf 都市更新之經驗，的確仍是一個成功且值得討論之案例。根據天下雜誌 2008 年 1 月第 389 期之內容[19]，倫敦發展署(London Development Agency) 策略與政策總監針對 Canary Wharf 之案例指出：「過去的經驗讓我們認知，人、經濟、基礎建設和國際行銷，是倫敦都市發展與更新的四大主軸」，由此可知，一個都市更新的案例，不是只有投入基礎建設，更需要人力資源與經濟發展的配合，同時行銷策略的使用，更是吸引資金與廠商進駐的重要工具。

目前 Canary Wharf 仍持續進行發展，根據 Canary Wharf 開發集團網站資料，該集團除繼續進行新辦公大樓之建造外，同時亦重新開發 Cabot Place Retail Mall，預估該項開發計畫將使現存的 Cabot Place 零售地區面積增加，並引吸進新的零售商進駐，例如 Zara、Massimo Dutti 等。

四、小結

在英國都市更新的案例中，Canary Wharf 開發案與其他地區有著很大的不同，Canary Wharf 是由民間公司主導開發，期間因不景氣而易手由現今的 Canary Wharf Group plc 接手。

而由前述 DLR 之興建與 Canary Wharf 之開發計畫經驗可得知，都市更新與大眾運輸系統建設之關係相輔相成，在運輸系統尚未能充份提供都市發展所需能量時，勢必無法支援都市更新之發展，當然，經濟環境亦是都市發展過程中，不可忽視的因素，在本開發案例中，曾因經濟之不景氣與不動產資本市場行情冷清，而使得最早投入的民間開發公司（Olympia & York/Olympia & York 公司）一度無法繼續下去。

歸納 Canary Wharf 土地開發成功的原因，主要在於[6]：

- 1.首先，在運輸基礎設施之建設方面，Canary Wharf 地區整合多種大眾運輸運具，有效改善 Canary Wharf 聯外交通之問題，同時並提升交通運輸之可及性與便利性。這些運輸設施除可連結到國內其他地區外，尚可進一步將路線延伸至國際車站，同時配合 2012 年的奧運相關計畫之推動，將使整個倫敦地區之大眾運輸服務更加便利。此外，此地區之運輸系統未來將連結泰晤士河口其他地區，創造其他新市鎮之開發機會，進而整合資本市場之發展。目前，Canary Wharf 地區可利用之大眾運輸工具包括倫敦朱比力地鐵延伸線、輕軌捷運系統（DLR）、公車與長途客運，以及渡輪等。
- 2.重視地方之參與，Canary Wharf 於 1987 年開始發展，而在發展之過程當中，地方社區單位亦參與都市發展之規劃，以使民意能落實在都市更新相關發展計畫中。
- 3.為承租者與就業人口創造最佳環境。本開發案從開始規劃至興建，都以提供最佳的辦公環境為要旨，除了與現有承租者和未來即將進駐之承租者密切協調溝通以達成其所期望之辦公空間外，同時並從減少對地方環境及社區的衝擊之角度，進行土地之開發。此外，除了營造合宜的辦公環境外，開發公司同時也引入商店與逛街購物機能，並保留許多綠地空間與採光，為 Canary Wharf 之都市意象，注入有別於倫敦市區之新的時尚與美感。

第三章 國外土地開發作法

3.1 英國都市更新與土地開發作法

3.1.1 英國土地開發立法背景與歷程

一、相關法令立法背景[11,12,13]

英國是最早著手推動城鄉規劃立法的國家之一，亦是世界上最早通過規劃立法，限制土地開發的國家，其主要背景係源因十九世紀工業革命之後，工業都市蓬勃發展，人口急速增加，帶來許多社會問題，例如住宅擁擠、貧窮、環境品質惡化以及失業等問題，於是英國在 1909 年頒布了第一部關於城鄉規劃的法律—「住宅與市鎮規劃諸法」(Housing, Town Planning, etc. Act)，賦予地方政府擁有擬定計畫及管制新住宅區開發之權利，而此法亦為英國政府推動一系列都市發展法案之濫觴。

二戰結束後，英國為重新規劃受戰爭毀壞地區之發展與建設，同時顧及全面建立規劃制度，以有效調控土地發展與開發等實務需求，乃擬定控制土地開發之新法律制度。1946 年，英國提出了「新市鎮法案」(New Towns Act 1946)，由公部門主導新市鎮之開發建設，並賦予政府強制徵收土地並提供新市鎮相關設施之權利與義務，隔年(1947 年)，英國所頒佈之「城鄉規劃法」(Town and County Planning Act)，奠定了英國規劃體制之基礎，本法規定所有土地的發展權均歸國家所有，地方政府須明確劃未來土地使用型態、規定郡(County)及鎮(Borough)為地方的規劃權責機關，並確立規劃體系分為結構計畫(structure plan)以及地方計畫(local plan)兩個層級，將私人開發權及開發價值國有化，同時向開發者課徵土地增值部份 100%之開發捐。

1950 年代至 60 年代是英國經濟穩定成長期，為促進土地開發，政府在此階段決定廢止開發捐，同時建築物之許可權亦被廢除。但此政策卻造成私有住宅大量興建，也提升了自用汽車的持有比例以及郊區的成長。此時，綠帶政策(green belt)的推動成了有效的管理工具。

1970 年代是英國經濟發展之停滯階段，同時有鑑於前一時期的開放所

形成的混亂，土地使用計畫之發展重點由規劃轉為管制。1971 年的城鄉計畫法賦予地方機關可以運用協議（agreements）方式，與申請開發者進行協商，地方政府則視協議條件核發開發許可，此一協議制度後來也廣為學術界以及國外所討論，不過協議制度的推動，經常造成開發申請案推動時程之延宕。

1980 至 90 年代延續之前的經濟衰退，使得英國面臨嚴重的失業問題，而本研究第二章所介紹之金絲雀碼頭（Canary Wharf）開發案亦是在此時期推動。此時期英國的經濟轉為自由經濟路線，標榜解除管制、減少干預，在土地開發方面，區域規劃之作法被都市再開發所取代，政府除了廢止開發土地稅外，亦必須協助業者取得土地，但也連帶立了許多配套的法令。在組織及計畫層級方面，刪除前述的結構計畫，而改由都會區各區級政府單位（Metropolitan District Council）訂定單一發展計畫（Unitary Development Plan）。

「城鄉規劃法」歷經多次修正，目前是 1990 年頒佈的版本。

二、開發組織[12,13]

（一）英國社區與地方發展部（DCLG）

在都市更新／土地開發主管組織方面，為因應社經環境之變遷，故政府組織之調整再造相當迅速且頻繁。1950 年所成立之住宅與地方發展部（Ministry of Housing and Local Government MHLG），經過多次改組，在 2006 年改為英國社區與地方發展部（Department for Communities and Local Government DCLG），為現今英國都市更新之中央主管機關。

此部會於 2006 年 5 月 5 日正式成立，其成立之主要目的係為尋求公私部門更大的合作空間，合作對象包括中央政府、地方政府、公益/社區團體及私部門機構。DCLG 負責以下政策之制定：

1. 尋求機會平等與社會公平正義；
2. 改善居住品質與鄰里關係；
3. 強化地方政府責任與領導能力；
4. 改善地方服務品質與環境；

5.創造區域與城鄉再生與投資經濟環境。

該部會之管轄範圍為英格蘭地區，至於北愛爾蘭、威爾士及蘇格蘭的規劃事務則由各地區自主負責。DCLG 除賡續推動英國各項都市更新及地區發展的工作，近年亦全力推動本研究第 2.3 節所提及之泰晤士河流域地區都市再生與奧運相關計畫(Thames Gateway and the Olympic Legacy)，該計畫開發面積約十萬公頃，現況人口約 50 萬人，預期透過該計畫之發展，能大幅提振大倫敦地區競爭力，估計至 2016 年公私部門投資總額約 380 億英鎊。

(二) 英國協力組織 (English Partnerships, EP)

另外一個與都市開發相關之組織為英國協力組織(EP)。EP 成立於 1993 年，其係合併原有之新鎮委員會 (Commission for the New Towns, CNT) 和都市再生組織 (Urban Regeneration Agency) 而成立，經 1999 年 5 月改組後，於 2002 年 7 月確定為英國都市更新之專責機構，提供政府專業建議，以達到永續社會發展與都市振興之長遠目標。EP 主要工作內容除涵蓋新市鎮開發與都市更新外，同時也協助英國政府推動住宅及衰退地區改善等社會方案，扮演工業區更新與調整之角色。

為推動地區都市更新案，EP 可以投資私人企業之更新案、補助更新資金或提供經驗與技術，以加速地方都市再生。惟在積極參與私部門更新開發案前，仍須由政府提供開發原則，因為 EP 參與私部門投資之主要目的，即是在避免私部門開發所造成之缺點，俾使開發案能在具體有利於地方永續發展之前提下進行。EP 之主要合作對象包括私人公司和其他專業基金、住宅公團、區域開發機構 (RDAs)、地方機構、政府機關、建築與都市環境委員會以及非政府組織等。而主動參與都市更新之原則如下：

- 1.利用強制徵收法推動都市再生計畫、主要計畫和取得土地；
- 2.介入缺乏市場誘因的土地和財產；
- 3.鼓勵就業及於高價高需求住宅地區提供平價住宅；
- 4.於潛力地區提出示範計畫；
- 5.藉由政府間整合以有效利用閒置公有土地；
- 6.藉由英國協力組織所擁有的土地或其旁邊的土地的開發，刺激或引導地區發展。

(三) 都市發展公司 Urban Development Cooperation (UDC)

英國政府在推動都市更新上，中央與地方有不同之作法，惟所有組織機制的調整，均係建立於合作與參與的基礎上，中央政府、地方政府、社區團體及私部門，均扮演其應有之角色。在開發作法方面，大規模開發案直接由中央政府成立 Urban Development Cooperations (UDCs)，負責推動開發相關業務；而地方則成立所謂都市更新公司 (Urban Regeneration Companies, URCs)，在某些都市地區則交由非法定組織(non statutory partnership)。UDCs 是在 1980-90s 年代經由立法授權所成立之政府機關，有獨立之預算與規劃權。UDCs 是針對大規模、複雜度高或開發成本較高的土地開發案，賦予其法定權力，由中央政府主導並與地方合作。英國第一個成立的 UDC 即為本研究第 2.3 節所介紹之倫敦船塢區發展公司 (LDDC)，此外尚有 East London、Thurrock、West Northampton 以及特為 2012 年倫敦奧運所成立之 Thames Gateway and the Olympic Legacy。

(四) 都市更新公司 Urban Regeneration Companies (URCs)

1999 年 7 月地方政府為引導並合作再開發投資衰退之都市地區，Liverpool、Manchester 及 Sheffield 等地方政府首先成立 URCs，2000 年 11 月都市白皮書批准認可成立了 3 家策略公司，並建議其他 12 家公司於未來 2 至 3 年內成立。目前除倫敦以外，英格蘭共成立了 21 家都市更新公司，其餘威爾斯 1 家、北愛爾蘭 1 家，蘇格蘭則另依其行政系統成立 Scottish Enterprise。

URCs 成立之目的，在整合政府相關單位與私部門投資者之意見，就地區發展計畫達成一致之目標及開發時程與優先順序。然而 URCs 仍有其權限範圍，其基本特性如下：

- ◎非屬立法授權成立之組織
- ◎無固定之財源
- ◎無政府基金直接補助
- ◎無直接發展權
- ◎無獨立規劃或強制徵收權
- ◎無擁有土地資產

在公私合夥的觀念下，URCs 係由區域發展署（RDA）提供資金來源、技術支援，並賦予團隊權利；英國協力組織（EPs）協助計畫之實施、指導；地方政府（Local Authorities）則為反映民意管道，並提供資金募集、土地取得等協助，並授權 URCs 相當之決策權利。DCLG 則主導中央政策，贊助 EPs 並提供 RDAs 資金；政府區域辦事處（GO）負責處理爭端及更新策略；私部門配合投資及提供建議，亦同等重要不可忽略。其結構及核准關係如圖 4.1-1 所示[12]。

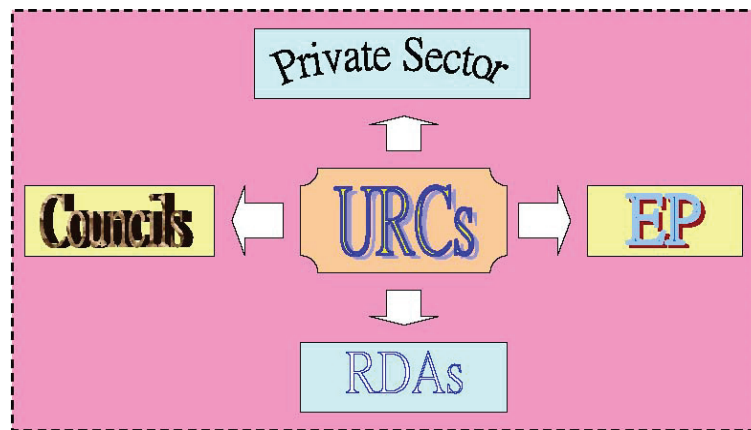


圖 4.1-1 URCs 與都市更新相關公、私部門等之合作關係圖

3.1.2 英國土地開發申請與許可

一般而言，土地之開發型式大致分為三類：

- 1.現有建物之修繕：只改變用途或進行修繕。
- 2.都市更新：將現有住宅、辦公室與商店等拆除，並改建成新的建物，通常會增加使用密度。
- 3.全新開發：主要是針對都市外圍尚未開發之土地，當都市中心地價高昂或土地需求增加時，則產生推動發展外圍土地之力量。

在開發程序方面，英國於城鄉計畫法中定義，凡是屬於開發行為，均應事先向地方規劃主管機關提出申請，並取得規劃許可後才能進行開發。而申請開發者可於提交正式申請書之前，針對地方審查規定、發展計畫政策或開發區位限制等事項，洽詢地方政府計畫主管官員，此為程序即為事前諮詢協

調 (Pre-Application)，此過程對正式審查有相當之助益。

而開發申請人申請政府許可之型態基本上分為兩類，第一種是原則性之規劃許可 (Outline Planning Permission)；第二種為正式許可 (Full Planning Permission)。分述如下[6,13]：

1.原則性之規劃許可(Outline Application)

一般適用於新建建築。申請者可以先申請原則性規劃許可，以檢視開發項目是否大體上符合要求。此時，申請者只需提供有關開發項目之關鍵性文件資料，而不需細節內容。獲得原則許可後，申請人需對土地開發項目作進一步的詳細補充說明，包括建築設計、建築外裝修、交通狀況、景觀環境等，並等正式批准後，方可動工建設。申請人得到規劃原則許可後，3 年內必須提交正式許可申請。規劃許可的有效期限為 5 年(從得到原則性許可算起)，5 年之內必須開發建設。

2.正式許可(Full Application)

申請正式許可時，申請者需一次提交全部文件資料和細節內容。申請正式許可主要適用於改變土地或建築物的用途或開發者急需動工建設情況。

在程序上，原則性規劃許可屬於兩階段之作法，其過程雖比申請正式許可(Full Application)所花費時間長，並且需要先後繳納兩次費用，但對於無法完全掌握之核准開發項目，則可透過原則許可之申請，掌握後續之推動方向，以減少正式申請所需資料之準備時間以及經費。

申請人提出規劃申請後，地方政府有義務將申請開發內容公告，屬於重大開發行為而必須進行環境影響評估時，必須於媒體公告；開發行為涉及不同主管機關時，亦需獲得其他目的事業主管機關之同意。

地方政府進行開發計畫之審查時，可徵詢相關單位或團體等之意見，通常地方規劃機構在批准開發許可時，主要審查開發項目與地方開發規劃是否一致。在具體審查時，主要考慮以下幾項因素：

- 1.開發數量，面積、建築佈局、坐落位置和建築裝飾；
- 2.建築物出入規劃、景觀美化程度和對周圍環境之影響；
- 3.公路、水、電等基礎設施之保障程度；

4.開發用途。

而為避免地方政府濫用行政裁量權，1991 年立法之「規劃補償法」規定，開發案之審查判斷，必須依照發展計畫或是其他政府指導政策（例如環境部通告或規劃政策指導綱要等），以避免審查時程過於冗長，中央政府亦有訂定審查時程之參考標準。

3.1.3 規劃協議制度（Planning Agreement）[11]

英國在都市土地開發制度中，其中最為廣泛討論之機制為規劃協議（planning agreement），此機制在開發過程中扮演相當重要角色，在規劃協議制度下，開發者同意負擔某種程度之社會責任，例如公共設施建設、付費及限制某種使用等，此對政府而言，可視為一種規劃利得。惟由於規劃利得缺乏法定地位，且定義不清，各方所賦予之意義不同，因此，英國於 1991 年之規劃與補償法中改為規劃義務（planning obligation），將規劃利得視為開發者所應提供之義務與責任。

規劃利得係基於土地開發而使政府負擔過多之公共設施服務成本，地方規劃單位利用規劃協議之方式，減少因開發所造成之負面效應帶給地方政府之財政負擔。

英國 1990 年城鄉規劃法之第 106 節中規定，地方規劃單位得就土地的使用限制、開發目的等方面與土地權利關係人進行協議，且協議內容除包括本身需提供之公共設施外，尚需包括部份財政捐獻，同時對達成協議之土地賦予強制執行的權力。之後在 1991 年的規劃與補償辦法（Planning and Compensation Act）第 12 條中，以規劃義務取代沿用多年的規劃利得，至於規劃義務(planning obligation)之指導原則規定於 16/91 的公告中。

基本上，規劃義務之範圍仍受限於政府之相關規定，且規劃義務對開發之進行是必需的、與規劃有關的、與開發相關的，且就開發規模而言是合理的。而歸納規劃協議之演變歷程可知，規劃協議由原先單純限制某種土地使用，逐漸成為課徵開發成本之工具，其課徵內容亦由原先之捐贈設施，進而轉變為更多樣化之義務，也使得地方政府在核准土地開發的權限逐漸增加。

透過規劃利得（規劃義務），也為土地開發帶來下列之影響：

- 1.對於地方政府之財政限制、或因都市成長壓力以及相關開發所增加發展需求（例如公共建設及服務），可以提供解決之途徑；
- 2.帶動不動產之景氣循環；
- 3.地方政府透過協議制度可再度掌控開發權力，並回復部分土地；
- 4.增加對主要開發計畫所產生影響範圍之瞭解；
- 5.增進政府對所謂環境與社會政策之推動，同時亦支援公、私部門合作參與開發之機制。

3.2 日本都市更新與土地開發作法

日本鐵路在國鐵時代（即 1987 年 4 月 1 日以前），僅私鐵可在車站週邊進行開發，國鐵則受限於法令規定，無法進行大規模之車站開發。而國鐵於 1987 年進行分割並民營化後，JR 各公司均積極開始開發車站週邊土地，並進行車站大樓及各種商業休閒及娛樂設施之開發，以使車站能與當地都市發展緊密結合。本節概要介紹日本都市土地開發或都市更新相關制度與作法。

日本有關土地開發或都市更新或開發之中央主管機關為國土交通省，其下之「都市・地域整備局」負責業務之推動。都市・地域整備局中主管土地開發或都市更新之科室及職掌分述如下：

- 1.市町創建推進課：負責推動社區相關之總合性事務；
- 2.都市計畫課：負責規範前述市町建造相關之法令；
- 3.市街地整備課：負責辦理土地分區規劃整理事業或者市街地再開發等事務。

除中央政府外，各區域以及地方（縣、市）政府亦設有都市整備開發相關專責機構。以本研究之新橫濱為例，新橫濱位於關東地區神奈川縣橫濱市港北區，國土交通省下設關東地方整備廳，該廳負責都市整備業務之單位為建政部都市整備課。在地方政府方面，神奈川縣下設置「縣土整備部」，部下設置都市計畫課以及都市整備公園課等負責縣內土地開發；而橫濱市則有都市整備局以及市町建造調整局等相關單位。

在都市計畫相關法規方面，包括下列法令：

- 1.都市計畫法：本法律主要規範都市計畫之內容、決定程序、限制、都市計畫事業以及其他相關之必要事項，以期使都市能健全發展並有秩序地進行整備，同時促進國土均衡發展，並增進公共福祉。具體規範之事項包括都市計畫區域劃分、都市設施、市街地開發事業與區域、土地分區計畫、建築物、開發區域、公共設施（含公園、道路等）以及都市計畫事業等。（本法最後修改日為平成十八年）
- 2.日本都市再開發法：本法令係源自於都市計畫法，主要規範都市市街地計畫性之再開發相關必要事項，以期能使都市內土地合理且健全地進行高度利用，並更新都市機能，以提升公共福祉。
- 3.中心市街地之整備改善與商業活性化之一體性推進相關法律：本法令係中心市街地在地域經濟以及社會發展上佔有重要地位，而近年來因應少子高齡化之趨勢、消費活動改變等之社會經濟情勢之改變，為針對中心市街地都市機能之增進以及經濟活力之提升，以總體性且一體性之模式推動，針對中心市街地之活性化、基本理念、政府施政基本方針之擬定、市町村基本計畫之擬定與內閣總理大臣之決策、基本計畫之因應對策、中心市街地活性化本部之設置等事項進行規範。

除了中央所訂定之法令外，在實務運作上，地方政府為有效推動土地開發或都市更新，會參照都市計畫法，擬定相關發展計畫，同時亦會基於業務推展需要，與地方居民、參與者或意見團體等，擬定發展協議。

以橫濱市為例，為進行橫濱市都市開發，橫濱市乃根據都市計畫法第18條，訂定「市町村都市計畫相關基本性方針（橫濱市都市計畫主計畫）」；而神奈川縣則依據都市計畫法第5條，指定橫濱市全部區域為都市計畫區域，並分別基於都市計畫法第6、7條擬定「都市計畫區域整備、開發以及保全方針」與「都市再開發方針」等。而橫濱市則據前述相關方針，進行都市開發或相關整備業務。

在日本都市開發之制度當中，對當地居民以及地方團體之參與有一定之重視程度，亦建立許多市民參與之制度，包括土地區域計畫、建築協定或街道規劃等，同樣以橫濱市為例，其針對街道規劃擬定「橫濱市街道建設協議要點」（橫濱市街づくり協議要綱），此協議在橫濱市重要的都市計畫地區，

如車站週邊商業地區或計畫性之開發地區等，透過本協議要點，針對該等地區內建築物之建設，進行安全或提升市街舒適度之規範，內容包括(1)建物共同化的推動；(2)建物外壁退縮；(3)建築物的用途規範；(4)市街景觀；(5)市街綠化之推動等，與市民進行協議。

而本研究第 2.2-3 節亦提及，橫濱市於 1975 年針對新橫濱地區擬定「新橫濱北部地區市街建設協議指針」（詳附錄），該指針雖不具強制性，但實施迄今，仍然能獲得大部分業者之配合。此種協議在日本地方政府是相當普遍的作法，每一個區域均為依據當地的狀況，訂定適用的市街建設協議，其內容有些僅有簡單的原則性規範，有些則較為完整。

除了地方團體及居民的參與外，日本在都市開發的過程當中，也設計相關機制鼓勵民間參與－日本「都市再開發制度」，主要係鼓勵社區及民間事業機構主動整合社區發展意向以及實施相關更新事業，政府對於民間參與都市更新，則透過公權力之協助、容積獎勵及公共設施工程優先辦理等方法，從旁協助並促成更新事業之進行。在法令方面，擬定「民間都市開發推進相關特別措置法」（民間都市開発の推進に関する特別措置法），該法宗旨主要係為民間事業推動都市開發相關事業而擬定之特別規定，其中第二章針對民間都市開發推進機構之指定設置以及業務項目進行規範，其業務內容包括直接參加業務、融通業務、PFI 無息融資、都市再生支援業務、土地取得與讓渡等。

3.3 小結

由英國與日本之都市更新／土地開發相關作法，可歸納下列各項結語：

1. 英國都市計畫相關法令與主管組織之發展，經常因應環境與經濟情勢之變化而有所調整，在推動上，一般開發計畫由地方政府自行主導，並成立所謂的都市更新公司（URCs）；而重大計畫則由中央政府成立都市發展公司（UDC）。而民間參與都市開發，亦有其重要性，透過與民間之規劃協議制度，可以補充地方政府對於公共投資或公共設施之不足。
2. 在日本方面，雖然由中央統籌都市計畫相關法令，但地方政府在實

務運作上，仍可因地制宜，同時廣納地方居民以及民間團體之意見，同時透過相關建設協議之擬定，形成非法令層級之共同規範，以使都市發展能與地方特色更加調和。此外，透過「民間都市開發推進機構」此一財團法人之組織，協助民間團體參與都市更新。

第四章 臺鐵土地開發之現況與問題

4.1 國內軌道系統土地開發之方式與問題（以臺鐵為例）

國內軌道系統依系統差異，所適用之主管法令並不相同。以服務範圍區分，目前國內軌道系統共分為二類：一為城際運輸，即臺鐵與高鐵；另一類則為都會區運輸系統，即台北捷運與高雄捷運。以後者觀之，捷運系統之主管法令為大眾捷運法，該法令針對捷運土地開發相關規定訂於第 7 及 7-1 條，此二條文之內容主要定義所謂「毗鄰地區土地」之範圍及其取得方式、排除法令以及開發基金之設置與應用等，分述如下。

第 7 條 為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。

有下列情形之一者，為前項所稱之毗鄰地區土地：

- 一、與捷運設施用地相連接。
- 二、與捷運設施用地在同一街廓內，且能與捷運設施用地連成同一建築基地。
- 三、與捷運設施用地相鄰之街廓，而以地下道或陸橋相連通。

第一項開發用地，主管機關得協調內政部或直轄市政府調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。

大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。

主管機關得會商都市計畫、地政等有關機關，於路線、場、站及其毗鄰地區劃定開發用地範圍，經區段徵收中央主管機關核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條規定之限制。

以區段徵收方式取得開發用地者，應將大眾捷運系統路線、場、站及相關附屬設施用地，於區段徵收計畫書載明無償登記為主管機關所有。

第一項開發之規劃、申請、審查、土地取得程序、開發方式、容許使用項目、申請保證金、履約保證金、獎勵及管理監督之辦法，由交通部會同內政部定之。

主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。

第 7-1 條 主管機關為辦理前條第一項之土地開發，得設置土地開發基金；其基金來源如下：

- 一、出售(租)因土地開發所取得之不動產及經營管理之部分收入。
- 二、辦理土地開發業務所取得之收益或權利金。
- 三、主管機關循預算程序之撥款。
- 四、本基金利息收入。
- 五、其他收入。

前項基金之收支、保管及運用辦法，其基金屬中央設置者，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定發布；其基金屬地方設置者，由地方主管機關定之。

至有關土地之開發方式則於「大眾捷運系統土地開發辦法」（以下簡稱土開辦法）中述明。根據該辦法第 3 條第二、三款，土地開發原則上分為自行開發與聯合開發兩種。

第 3 條 本辦法用語定義如下：

- 一、開發用地：係指大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區之土地，經主管機關核定為土地開發之土地。
- 二、自行開發：係指主管機關自行開發開發用地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業而言。
- 三、聯合開發：係指主管機關與私人或團體合作開發開發用地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業而言。

上開條文第三款有關「聯合開發」之設計，主要目的係考量地主不滿政府透過強制徵收方式，使土地所有人失去配合公共建設之發展而進行開發土地之機會，於是設計土地所有人亦可參與土地開發之機制。然而，聯合開發過程必須經過地上物拆除、徵求投資人、資格能力審核、權益分配審查、開發建議書審查、投資契約簽訂、請照等階段，前後需時 1 年左右，且需協調的政府與民間單位相當多，曠日費時，過程複雜，另外在工程規劃或施工等界面設計與整合部份，也必須考量周全，綜上種種因素，在現行聯合開發制度之運作下，主管機關常為聯合開發過程中所面臨的溝通協調或設計變動等複雜因素，致使得捷運工程進度受到嚴重影響所苦，使得聯合開發之成效有所折損，因此聯合開發之作法，也常面臨效率不佳之質疑[15]。

在城際運輸方面，臺鐵局係適用鐵路法相關規定，惟鐵路法之立法背景是在鐵路以國營為主之時代，因此對於土地開發相關規定較為不足，而造成現今臺鐵局在土地開發與使用上受到較多限制，開發效果亦有限。

目前臺鐵局在土地使用與開發相關法令所受到之限制主要包括：

1. 臺鐵之財產屬國有財產，而根據國有財產法第 28 條規定，主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。
2. 土地法第 82 條規定「凡編為某種使用地之土地，不得供其他用途之使用。但經該管直轄市或縣(市)地政機關核准，得為他種使用者，不在此限」，由於臺鐵土地多為「鐵路用地」，如欲改為其他用途，必須進行土地使用之變更，行政成本較高。
3. 根據都市計畫法第 26 條規定，各車站「鐵路用地」變更為「車站用地」，需依都市計畫法之規定，於通盤檢討後提出變更，此間所需溝通協調或行政作業等程序，致使土地使用變更進度無法完全掌握。

為解決臺鐵局土地開發所面臨之問題，臺鐵局業已提報鐵路法第 7-1、7-2 以及 7-3 條新增條文。其中，7 條之 1 內容主要係賦予鐵路機構主動辦理鐵路路線、場站及經管土地之開發權限，同時更進一步使國營鐵路得突破國有財產法第 28 條之限制，可自行辦理聯合開發或自行開發之收益；7 條之 2 亦係排除國有財產法第 28 條之限制，賦予國營鐵路機構得自行處置所屬之資產，而不須再透過國產局接管續辦，將可減少臺鐵局未來進行資產處

置之時間與行政成本；7 條之 3 則排除國有財產法第 7 條之限制，就國營鐵路機構所經管資產進行處份或收益之收入，得由該機構自行循環應用，而不須繳回，如此將有助益於國營鐵路機構積極辦理資產之處分與收益，以挹注事業營收。三條新增條文之具體內容如下：

表 4.1-1 鐵路法新增條文 7-1、7-2 及 7-3 條之內容

| 條次 | 條文內容 | 說明 |
|-------|--|---|
| 第七條之一 | <p>國營及地方營鐵路機構得自行或與私人、團體、政府、公營機構聯合辦理鐵路路線、場站及其經管土地之開發。</p> <p>前項土地之開發，涉及都市計畫變更者，交通部應協調都市計畫主管機關依都市計畫法第二十七條規定辦理迅行變更；涉及非都市土地使用變更者，交通部應協調區域計畫主管機關依區域計畫法第十三條規定辦理變更。</p> <p>國營鐵路機構自行開發或參與聯合開發之國有土地及因開發所取得之不動產屬其資產者，得自行處分、收益，不受國有財產法第二十八條規定之限制。</p> <p>第一項土地開發方式、規劃、程序、審議、經營、監督管理及其他相關事項之辦法，由交通部擬訂，報請行政院核定。</p> | <p>開發方式分為自行開發與聯合開發。</p> <p>土地使用變更之程序。</p> <p>排除國產法 28 條之規定，臺鐵得自行辦理不動產之處分或收益</p> <p>授權交通部訂定土地開發相關辦法。</p> |
| 第七條之二 | 國營鐵路機構經管之財產屬其資產者，除本法或其他法律另有規定外，得報經交通部核定後自行處分，不受國有財產法第二十八條規定之限制。 | 國營鐵路機構得自行處置所屬之資產。 |
| 第七條之三 | 國營鐵路機構經管之財產屬其資產者，其處分、收益之收入，得由該機構循環運用，不受國有財產法第七條規定之限制。 | 國營鐵路機構所經管資產進行處份或收益之收入，得由該機構自行循環應用。 |

上開三條新增條文業已報請立法院審議並經一讀通過，現交由立法院交通委員審議之。由上觀之，臺鐵路資產受到目前國有財產相關規定之限制，而無法逕行辦理相關土地開發之作業。

至於高鐵部份，因其為 BOT 案件，故可直接適用促參法相關規定。而根據促參法，民間機構取得土地方式相關規定如圖 4.1-1 所示。而由圖 4.1-1 亦可看出[16]，促參法對於民間參與公共建設在土地取得與其他相關規定較為完整，由公部門協助民間單位取得土地，可以減少民間單位之風險。

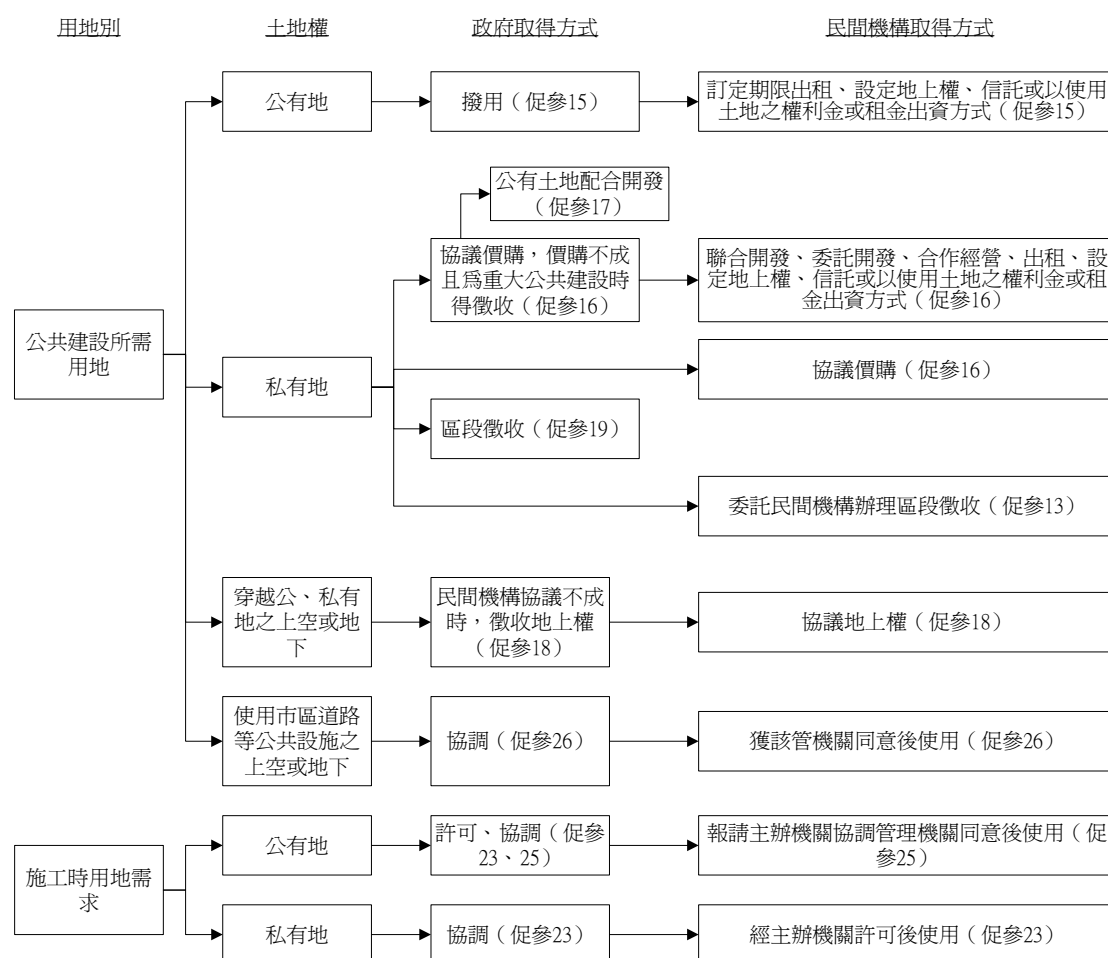


圖 4.1-1 促參法土地取得方式相關規定圖[16]

4.2 臺鐵局土地開發構想與未來發展

根據臺鐵局96年4月「臺鐵再生計畫」簡報資料顯示，臺鐵局目前經營之土地資產約為39,255筆，總面積約為5,289公頃，95年公告現值為5,599億元，惟其中路線用地即佔61%，車站用地佔19%，可供開發且具開發價值之土地，並未如外界所預期。

承前節所述，臺鐵局囿於國有土地處分之限制，因此對於土地之開發必須配合鐵路相關建設，引用「促參法」及「都市更新條例」推動土地開發相

關業務。

基本上，臺鐵局可供利用或開發之土地，主要運作方式分為三種，第一種是「出租或出售」，此一方式係目前臺鐵局最常使用之方式，但此種方法之效益有限，也較不具積極性；第二種為「開發」，惟因目前鐵路法並未修正通過，因此，臺鐵局乃依據促參法，鼓勵民間參與鐵路車站大樓之建設及營運，例如萬華車站、南港及松山等車站；第三種則為「都市更新」，此係配合行政院「加速推動都市更新方案」，開放民間參與興建多功能用途之車站大樓。

雖然臺鐵局目前仍然可以推動土地開發相關業務，然而，無論是引用「促參法」抑或是透過都市更新，均必須面臨冗長的作業程序，此為臺鐵局現階段所面臨的困難。

根據前述「臺鐵再生計畫」簡報內容，目前臺鐵局針對土地開發以及附屬事業開發之策略概述如表 4.2-1 所示。

表 4.2-1 臺鐵局土地開發與附屬事業開發之策略及具體作法

| 策略 | 具體作法 |
|---------------|---|
| 策略一： 雙核心事業 | 1. 建立鐵路運輸與相關附業之雙心事業。 2. 掌握鐵路資產之優勢及機會，結合地方都市發展規劃，引入民間專業及資金，合作創造地方、民間及臺鐵局多贏事業經營。 |
| 策略二： 務實作為 | 1. 專責推動單位：目前臺鐵局產管處負責土地開發及管理利用；貨運服務總所及餐旅服務總所負責附屬事業經營。惟產管處目前為任務編組，人員進用與業務推展受到限制；另貨運服務總所及餐旅服務總所業務，歷經變遷其營業項目已不符實際需求。臺鐵局將於審慎通盤評估後，宜成立符合事業轉型需求之專責單位。 2. 增修鐵路法第 7 條之 1（不動產開發）、第 7 條之 2（不動產處分）及第 7 條之 3（鐵路附屬事業多角化經營），儘速提交立法院修法，以配合土地相關法令，積極開發利用低度使用資產及開拓附屬事業，使臺鐵局資源及資產能充分有效的利用，發揮最大效益。 |
| 策略三： 求新求變 | 1. 加強員工第二專長或成長訓練，建立專業服務品牌形象，讓員工以「臺鐵人」為榮。 2. 全路單位加強縱橫聯結，確立企業體經營理念、使命及願景。 |

資料來源：[17]

而目前臺鐵局所規劃之促參建設案件及都市更新計畫分別如表 4.2-2 及表 4.2-3 所示。

表 4.2-2 臺鐵局規劃之促參建設案件

| 編號及案名 | 建設方式 | 辦理情形 | 開發內容 |
|----------------------|--------|--------------------|-------------------------------------|
| 1.桃園機場聯外捷運線合作開發案 | BOT+OT | 95.08.31 簽署合作開發契約書 | 預估總收益 183 億元，臺鐵局收益 132 億元 |
| 2.交九用地開發營運案 | BOT+OT | 93.12.27 簽訂開發經營契約書 | 許可年限 50 年，預估總收益 37 億元，臺鐵局收益 20 億元 |
| 3.南港車站大樓興建營運案 | BOT | 95.12.11 簽訂興建經營契約書 | 許可年限 50 年，預估總收益 61 億元（含權利金・土地面積） |
| 4.松山車站大樓興建營運案 | BOT | 預定 96.5 簽訂興建經營契約書 | 許可年限 52 年，預估總收益 42.46 億元（含權利金・土地面積） |
| 5.萬華車站大樓興建營運案 | BOT+OT | 預定 96.10 簽訂興建經營契約書 | 許可年限 54 年，預估總收益 22.8 億元（含權利金・土地面積） |
| 6.花蓮縣六期重劃區(旅館區)興建營運案 | BOT | 規劃中 | 許可年限 50 年，預估總收益 8.3 億元（含權利金・土地面積） |
| 7.苗栗車站(文物展示場)興建營運案 | ROT+OT | 規劃中 | -- |
| 8.彰化扇形車庫古蹟保存區興建營運案 | ROT+OT | 規劃中 | -- |
| 9.板橋車站大樓商場營運案 | ROT | 公告招商中 | 許可年限 12 年，預估總收益 10.9 億元（含權利金・土地面積） |
| 10.臺北車站大樓商場營運案 | ROT | 已開始經營 | 許可年限 12 年，預估總收益 6.4 億元（含權利金・土地面積） |
| 11.舊山線復駛、興建、營運案 | ROT | 規劃中 | 許可年限 12 年，預估總收益 3.8 億元（含權利金・土地面積） |
| 12.新左營車站行旅空間營運案 | ROT | 規劃中 | |

註：本表資料時間為 96 年 4 月，資料來源[17]

表 4.2-3 臺鐵局規劃之都市更新案件

| 編號及案名 | 開發內容 |
|----------------------|--|
| 1.基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新 | 基地面積：90,870m ² ；臺鐵局：33,991 m ² |
| 2.基隆市堵地區都市更新計畫 | -- |
| 3.臺北車站特定專用區 E 街廓都市更新 | 基地面積：38,042m ² ；臺鐵局：38,042 m ² |
| 4.臺北萬華區龍山寺中軸都市更新 | -- |
| 5.臺北縣樹林火車站及週邊都市更新 | -- |
| 6.新竹車站臺鐵宿舍區都市更新 | 基地面積：41,859m ² ；臺鐵局：38,332 m ² |
| 7.臺中車站宿舍區都市更新 | -- |
| 8.豐原火車站週邊更新地區 | -- |
| 9.潭子火車站週邊更新地區 | -- |
| 10.彰化火車站週邊更新地區 | 基地面積：17,011m ² ；臺鐵局：17,011m ² |
| 11.員林火車站區都市更新計畫 | -- |
| 12.嘉義車站臺鐵宿舍區及辦公室都市更新 | 基地面積：56,000m ² ；臺鐵局：28,000m ² |
| 13.民雄火車站附近地區都市更新案 | -- |
| 14.臺南創意文化園區 | -- |
| 15.臺南經濟部標準檢驗區更新示範計畫 | -- |
| 16.臺南舊台汽車站都市更新 | -- |
| 17.臺南轉運站更新示範區 | -- |
| 18.新營後花園鐵道再生計畫 | -- |
| 19.高雄港站區及西臨港線都市更新 | -- |
| 20.鳳山火車站區都市更新 | -- |
| 21.宜蘭站臺鐵宿舍區都市更新 | 基地面積：53,487m ² ；臺鐵局：35,943m ² |

資料來源：[17]

4.3 小結

綜前所述，目前臺鐵局因受限於法令，過去並無太多土地利用與開發之業務，近來，臺鐵局引用促參法，配合政府促進民間參與公共建設政策及建構多角化交通附屬事業策略，已完成簽約計畫包括：台北車站特定專用區交九用地開發經營案、南港車站大樓興建營運案、台北站二樓附屬商場營運案、松山車站大樓興建營運案等；此外，「萬華車站民間參與建設營運案」、「板橋車站大樓第二層及二四、二五層商場整建營運案」及「苗栗鐵道文物展示場多目標使用再開發利用案」等則刻正積極辦理規劃招商相關作業，預

計於 97 年度可完成投資簽約作業。在都市更新方面，配合行政院加速推動都市更新方案，依「都市更新條例」參與規劃更新單元共計 21 件，例如基隆車站暨西二西三碼頭更新案、新竹臺鐵後站更新案、台北車站特定專用區暫予保留區更新案、宜蘭市交通轉運中心都市更新規劃案、彰化火車站優先更新單元及嘉義火車站優先更新單元等。顯見臺鐵局近年已積極進行所管土地之開發利用。

在土地開發相關法令方面，臺鐵局主要受限於鐵路法，和捷運系統以及高鐵之法令不同，為積極突破法令限制，目前交通部業已將鐵路法修訂草案第七條之一(土地開發)、第七條之二(土地處分)、第七條之三(土地收益運用)送立法院審議，並完成一讀，預期通過後，將可為臺鐵局土地開發之業務，帶來更具彈性之應用。

第五章 結論與建議

5.1 結論

1. 為了解國外軌道系統週邊土地開發之經驗，本研究蒐集日本大阪車站北端地區、日本新橫濱地區以及英國船塢輕軌系統 3 個案例之發展經驗，做為未來推動軌道系統土地開發之參考。
2. 大阪車站北端地區之開發契機，主要來自於 JR 梅田貨物車站之遷移，使得大阪車站北端地區多出一塊空地進行開發。而本開發案也被視為是領導關西再生之計畫，透過公開的創意徵求，確立本地區以所謂「知識之都」（Knowledge Capital）做為開發主軸。除了由當地政府進行都市計畫層面之執行外，在 JR 部份，由 JR 西日本公司負責推動大阪車站主體之更新與新北大樓之建設。大阪車站為 JR 西日本最大的場站，同時也具有「大阪的玄關口」之角色，透過與地方相關都市建設之推動發展，可以大大提升車站週邊的繁榮、充裕的步行空間，同時連結大阪車站附近其他軌道之車站，提升開發計畫之整體效益。
3. 新橫濱地區最早是因東海道新幹線於此設站而有開發之計畫，然而因新橫濱與橫濱市間之聯絡交通系統不夠完整，使得新橫濱地區發展速度緩慢。經歷 20 餘年，直至 1985 年，因橫濱市與新橫濱間的市營地下鐵 3 號線通車，同時新幹線也大幅增加新橫濱站之停靠班次，才加速新橫濱之發展。根據當地政府之發展構想，新橫濱將以神奈川縣都心之格局進行開發，相關基礎設施亦配合都心發展而進行所需之建設，其中軌道運輸部份強化新橫濱與東京都心及其他副都心或新市鎮之連結。在發展過程中由橫濱市負責辦理新橫濱車站廣場之整備；JR 東海事業則負責辦理新幹線新橫濱中央大樓之建設。而由新橫濱車站之發展經驗可以得知，雖其有新幹線經過，但是與主要都心缺乏良好的聯絡系統，使得車站週邊發展緩慢；而後經由軌道系統之擴建整備以及完整之都市開發計畫，創造了新橫濱線之發展榮景。
4. 第三個案例是英國船塢區之都市再發展，此案例在國際上相當有名，位於英國倫敦東邊的船塢區，原本是發展衰退且關閉營運之碼頭區，形成當地

相當大之社會問題，經過英國政府進行開發後，確立以經貿園區做為發展方向，在交通建設方面，則以輕軌系統（DLR）做為主要的聯絡運具，週邊開發計畫由民間公司經營。本計畫發展過程中遇到英國經濟衰退，民間開發公司破產而易手經營，此外，輕軌系統與倫敦其他地區之連結不足，運量有限，也使得發展受到限制，加上失業之社會問題，讓本開發案一度被質疑是失敗之經驗。直至倫敦地鐵朱比力線延伸至黃雀碼頭後，加上經濟發展緩和回升，讓整個地區迅速發展，而本地區之運輸基礎建設仍然持續進行中，未來配合泰晤士河地區之發展計畫，預期將可使整個倫敦地區更加繁榮發展，亦使本開發案成為英國政府亮眼的都市更新案例。

5. 本研究所提之案例，在土地開發方式上，均以都市更新之方式，賦予土地利用有更多元化的利用空間，以強化土地開發之效益。而都市更新應配合形塑都市發展之整體意象，俾聚焦開發主軸，創造差異化之地方特色。以 Dockland 為例，都市更新最後定位為經貿園區，成功開發了當地的不動產市場；而大阪車站地區界定為知識之都，打造資訊與時尚結合的商業型態；而新橫濱車站之案例則是打造為副都心之格局，融合商業與生活，並維護自然與古蹟，創造居民生活之品質。基本上，土地的開發，無論對經營者或對當地居民而言，如果能先形塑整體之發展主軸，在後續都市更新的過程中，不但可減少開發之阻力，更是創造差異化與開發規模的重要因素。
6. 有關日本都市開發相關制度與法令，由中央統籌都市計畫相關法令，並由地方政府因地制宜，廣納地方居民以及民間團體之意見，地方政府甚至可以擬定非法令級之相關發展協議，使都市發展與地方特色更加調和。在開發組織方面，本研究所探討日本之 2 個案例，均由軌道公司與地方政府共同進行土地之開發，在權責區分上，軌道公司以開發軌道場站土地之設施為主，而地方政府則是配合整體開發計畫，進行基礎建設之投資。而軌道公司在進行土地開發業務時，主要由集團之子公司負責辦理，例如大阪車站之開發係由 JR 西日本集團下之大阪場站大樓公司負責推動。
7. 在英國方面，一般開發計畫由地方政府自行主導，並成立都市更新公司（URCs）負責推動；重大計畫則由中央政府成立都市發展公司（UDC）推動。另外，在民間參與都市開發之部份，透過規劃協議制度之運作，可

補充地方政府對於公共投資或公共設施之不足。在開發組織上，由於本研究所探討之船塢區為相當龐大之案例，其間歷經開發權之轉換，但基本上與日本相同之處是公部門在都市更新中扮演重要角色，包括方向的定位、法案的推動以及基礎建設的投入。

8. 日本國鐵民營化之後，各 JR 鐵路公司均成立許多子公司，以期推動集團內的關連業務，例如旅館、不動產開發、生活服務、百貨商業、物流、旅行業、車輛重工業等，其目的均在透過集團子公司，創造整體事業之收入，並挹注本業之發展。以規模最大之 JR 東日本鐵路公司為例，該公司 2006 年之運輸收入佔總營收之 68.7%，而生活服務相關之業務收入（其他收入）則佔 31.3%（如圖 5.1）[20]；JR 西日本於平成 18 年(2007 年)之運輸收入為 7,658 億日元，佔 88.5%，其他收入為 999 億日元，佔 11.5%[2]，二家公司業外營收比例之差距頗大。另外，再以 JR 九州公司為例，JR 九州集團公司標榜集團組織特色為「35+1」，亦即除了 JR 九州本身外，集團另成立 35 家其他事業公司，支援鐵路事業之發展，根據統計[21]，JR 九州公司與集團之附屬公司（包括運輸相關服務事業、旅行業、工程建設、車站事業、流通及外食事業等共 35 家）2007 年營業額所佔比例分別為 40.6% 與 59.4%，惟若不考量集團之其他公司，僅單就 JR 九州鐵路公司進行分析，則本業與業外收入比例分別為 87.5%及 12.5%，與 JR 西日本差異不大。由以上數據可知，鐵路公司業外收入之效益是否能為企業帶來充分收益，其實仍視個別公司經營條件或經營特性之狀況而定，惟透過生活服務業與本業之整合，帶動彼此互利發展，仍是軌道運輸業未來增裕營收之發展方向。

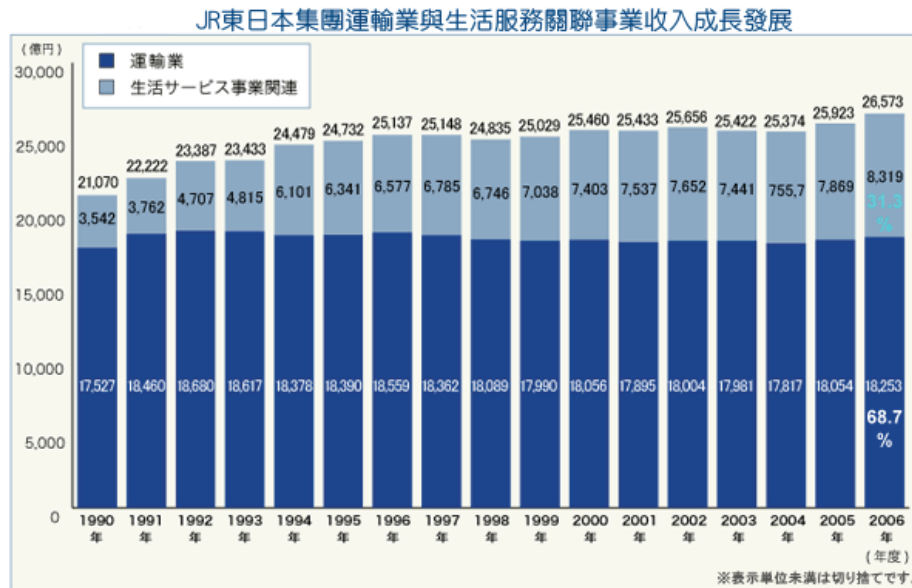


圖 5.1 JR 東日本公司運輸收入與生活服務事業收入之成長趨勢

5.2 建議

1. 由國外開發經驗可知，軌道車站週邊之開發計畫，如能配合都市整體發展計畫進行，除可使都市發展能更具一體性外，同時也能帶動軌道車站週邊之繁榮發展。因此，針對臺鐵局未來進行所管土地之開發與利用，除期儘速突破法令限制，加速鐵路法第 7-1、7-2、7-3 條之增修條文外，為擴大開發之效益，在開發之前與地方政府共同形塑整體發展主軸，不僅可減少都市更新過程中之開發阻力，更可創造差異化與擴大開發規模，進而達成臺鐵局本身之期望：「結合地方整體發展及都市更新計畫等，建構鐵路車站站區及地方共同發展之機制，進而提升臺鐵行旅服務品質及促進生活商圈服務事業轉型之成功」。
2. 由於車站週邊為民眾日常活動之重要據點，因此，日本在整備車站設備時，相當重視在車站主體及週邊保留適當的行人徒步空間，同時並建設不同軌道間之聯絡通道，提升民眾轉乘以及移動之便利性。未來進行鐵路車站改建時，保留適當的徒步空間，除可提升車站服務品質、增進旅客舒適度外，實際上，行人舒適的移動，亦可為當地商業活動帶來商機。其次，與其他運具之轉乘，如能建立良好的行人步道，亦可增進大眾運輸之使用。國內土地有限，在運輸系統的設計上常會忽略行人空間之保留，造成

人車爭道，險象環生，未來應從人本以及綠色運輸之角度，妥為規劃行人空間之配置。

- 3.有關新市鎮之開發，無論由日本或英國經驗均可知，新市鎮與當地原主要市中心之交通聯繫便利程度，是新市鎮能否成功發展之重要關鍵因素之一，不僅軌道系統，包括公路系統之規劃，亦必須予以考量。此外，都市基礎設施之配合興建，也必須同時進行。
- 4.車站週邊土地之發展，與都市計畫或都市更新之發展兩者相輔相成，故軌道事業單位與地方政府之間，應從合作之觀點，創造雙贏之利基，因此，在進行都市計畫變更或都市更新等規劃過程時，交通營運單位亦應有參與之空間，此外，在開發的內容方面，可配合都市公共設施之建設，形塑車站地區之全新意象，使之成為生活、商業、資訊，甚至是文化等之活動據點。
- 5.都市更新與發展除考量增加商業機會以及生活機能外，現在亦相當重視與當地自然景觀之結合，適當的保留當地既有生態，可以為都市之開發帶來新的體驗。
- 6.居民或者地方團體的參與，亦有其重要性，在開發過程中，雖然帶來新的就業機會，同時也可能形成新的失業層級，透過深入了解並整合當地民意見，可以減少都市更新所帶來的負面問題。
- 7.對於軌道土地開發是否能如預期達成挹注本業營收之功效，實際上牽涉許多因素，包括開發期間社經環境之條件、當地公共基礎設施及運輸系統是否完善或充份配合、開發主題是否符合環境需要、經營者的能力、開發成本等等，因此對於土地開發若未能投注更專業或更嚴謹之規劃，很可能導致開發效益與預期差異甚大，投入成本無法回收之窘境。對國內運輸系統業者而言，土地開發多非長期熟悉之領域，未來進行專案推動時，除須考量上述因素外，在推動執行上，尚須在組織與人力層面予以較大的彈性，並進行風險規劃，以提高土地開發之成功性。

參考文獻

- 1.大阪市計畫調整局網站
<http://www.city.osaka.jp/keikakuchousei/osakaekikita/index.html#pagetop>
- 2.JR 西日本旅客鐵道有限公司網站, <http://www.westjr.co.jp/>
- 3.陳荔芬等, 赴日研習「高鐵站區新市鎮規劃及開發」報告, 行政院經濟建設委員會等單位, 民 96.01
- 4.橫濱市都市整備局網站, <http://www.city.yokohama.jp/me/toshi/>
- 5.新橫濱都心整備基本架構,
<http://www.city.yokohama.jp/me/toshi/dcond/shinyoko/seibi/tokei-p.html>
- 6.游淑惠, 獎勵民間參與捷運建設有關場站土地開發與經營管理模式研究, 高雄捷運局, 民 91
- 7.維京百科英國網站, <http://en.wikipedia.org/>
- 8.倫敦交通局網站, <http://www.dft.gov.uk/>
- 9.SERCO 集團, <http://www.serco.com/>
10. Canary Wharf 國際集團公司, <http://www.canarywharf.com/>
- 11.陳荔芬, 土地開發相關負擔之研究, 行政院經濟建設委員, 民 90 年
- 12.廖弘凱等人, 參加國際都市發展協會 (INTA) 第 30 屆年會及考察英國中央及地方都市更新主管機關、專責機構出國報告, 行政院經建會等, 民 96.01
- 13.李蕾, 國外用地許可相關制度——英國的規劃許可制, 國土資源部信息中心,
http://big5.lrn.cn/bookscollection/magazines/maginfo/2006maginfo/2006_7/200611/t20061114_1371.htm
- 14.國土交通省網站, <http://www.mlit.go.jp/>
- 15.梁正芳、文彥、邱靖棠, 捷運聯合開發位於都市更新地區運作實務之探討, 捷運技術半年刊, 第 36 期, 民 96.02
- 16.民間參與交通建設財務計畫與土地開發模式之研究, 交通部運輸研究所, 民 95.03
- 17.「臺鐵再生計畫」簡報資料, 臺灣鐵路管理局, 民 96.04
- 18.臺灣鐵路管理局網站, <http://www.railway.gov.tw/index/index.aspx>
- 19.天下雜誌, 第 389 期, 民 97.01
- 20.JR 東日本旅客鐵道有限公司網站, <http://www.jreast.co.jp/>
- 21.JR 九州旅客鐵道有限公司網站, <http://www.jrkyushu.co.jp/>

附錄 1：新橫濱北部地區市街建設協議指針

1.主旨：

基於市街之建設並無法於短期內達成，建築物之規畫與興建，其實是慢慢逐一達成的，橫濱市為達成下列目標，針對個別建築必須先申請確認，並期望申請者進行事前協議。

《整備目標》

- ◎配合都心所需之商業／業務設施之聚集。
- ◎為增進都心活力，並有效活用都市設施，期以計畫性之做法，合理配置文化、教育、運動、娛樂設施或都市型住宅（共同住宅），以達成都市之活性化。。
- ◎充裕的步行者空間網絡之擴充與整備。

2.協議區域：港北區新橫濱 1-3 丁目全部、篠原町、岸根町一部份，共計約 80.5 公頃。

3.協議內容：

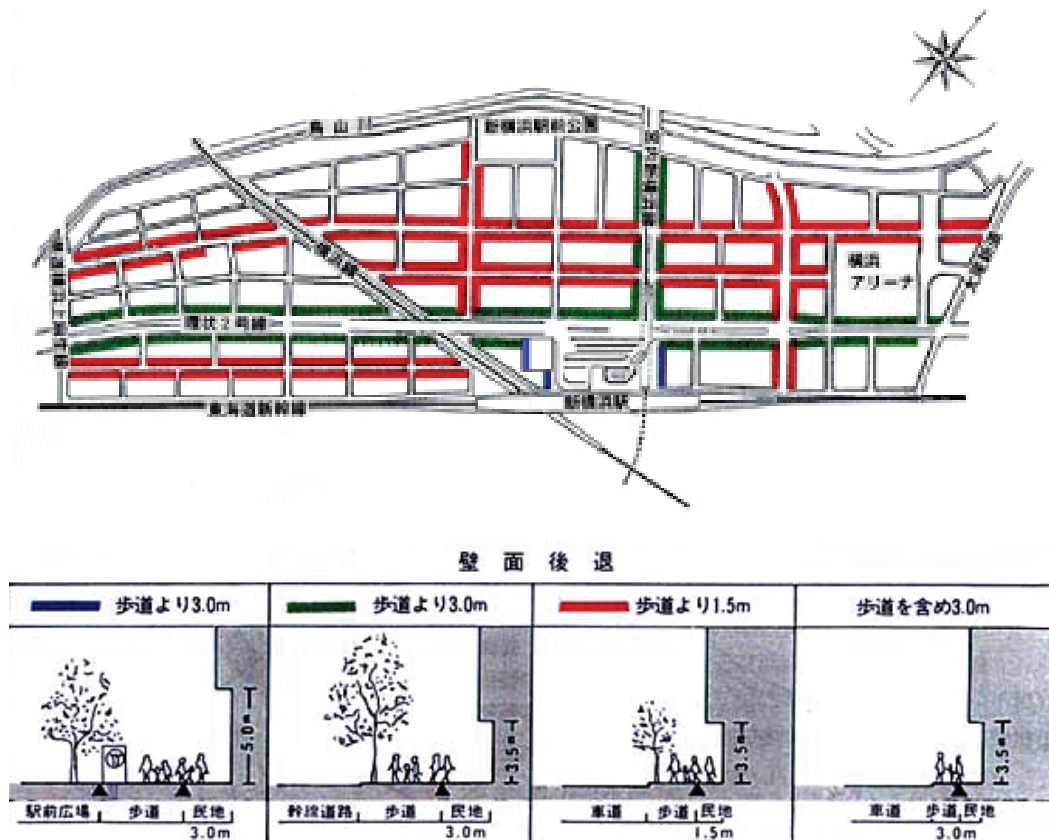
A.建物或建築預定用地之共同化：為形成適於新橫濱都心發展之空間，針對建築用地或建築物之共同化儘可能加以規範，朝向建地的高度利用之方向發展。

B.將建築物的外壁或圍籬向後退縮（set back）。

· 依據不同的道路以及地理區位之特性，有下列各種退縮之建議（詳圖 4.2-1）：

- (1)新橫濱車站（藍色）：從道路邊緣起，退縮 3 公尺以上，退縮範圍上空高度並應確保 5 公尺以上。
- (2)新橫濱車站前主要道路（綠色）：從道路邊緣起，退縮 3 公尺以上，退縮範圍上空高度並應確保 3.5 公尺以上。
- (3)新橫濱車周圍道路（紅色）：從道路邊緣起，退縮 1.5 公尺以上，退縮範圍上空高度並應確保 3.5 公尺以上。

(4)其他範圍：包括人行步道在內，確保有 3 公尺以上之空地，退縮範圍上空高度並應確保 3.5 公尺以上。



附圖-1 新橫濱北部地區建物退縮規劃

C.建物用途

◎土地用途依據圖 4.2-1 之四個區域，其建物用途亦因土地用途而有所不同。

◎建設共同住宅時，1 樓的樓層以商業、業務、文化機能等非住宅之用途為主，而非住宅用途之高層建築等，考量其週邊未來仍有建設之可能性，應事前向居住者說明。

D.停車場之設置

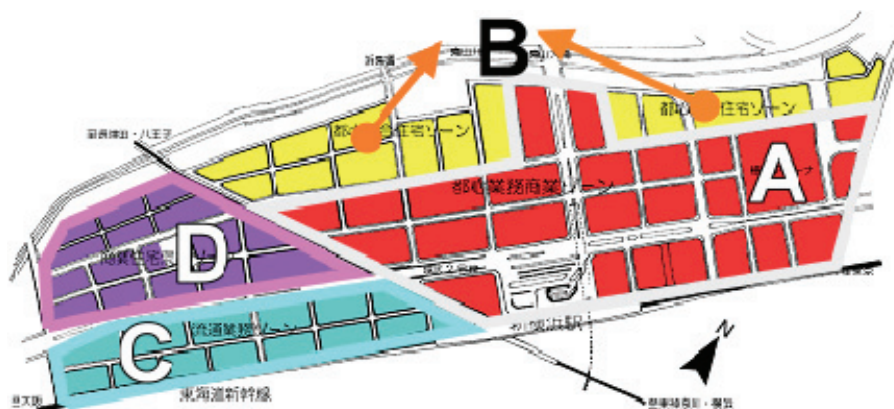
◎配合建物用途規劃停車場之供給數量。而在法令有所規範之場合，則儘可能設置超過設置基準以上之停車數量。





◎在與多條道路連結的建築基地方面，停車場的出入口宜設在交通量較少的道路上。

E.景觀

- (1)建築物外觀與色彩宜與週邊環境調和設計。
- (2)廣告、標誌等宜以朝最小限度使用，而建築物上方的廣告等，則不超過建物 1 層樓的高度。
- (3)設備或附屬用品，儘量收納於建築物中。

F.綠化之促進：儘可能綠化，以創造地區豐富的景觀。



| | |
|---|--|
|  | A 區：為都心業務商業分區。除商業業務外，尚具備教育、文化、體育、休閒娛樂等之機能，為都心中心性之地區。 |
|  | B 區：都心複合住宅區（住商混合區）。補充 A 區之商業業務機能，同時定位為良好的都市型住宅。規劃時，以 2 樓以上的中高層部份做為都市型住宅。 |
|  | C 區：流通業務區。主要作為廣域性流通業務機能之地區。 |
|  | D 區：商業住宅複合區。多樣都市必要機能與優良住宅共存之地區。 |

附圖-2 新橫濱北部地區週邊土地使用分區規劃狀況

附錄 2：簡報資料

國外軌道用地開發模式與效益之案例研究

簡報資料
97年11月



簡報大綱



- ◆ 研究緣起與目的
- ◆ 國外軌道用地開發經驗回顧
 - 日本大阪車站北端地區
 - 日本新橫濱車站地區
 - 倫敦船塢輕軌系統及Canary Wharf地區
- ◆ 國外都市計畫與更新相關體制
- ◆ 國內軌道系統土地使用規定與發展現況
- ◆ 結論與建議

研究緣起與目的



- 臺鐵擁有為數龐大之土地資產，受限於現行法令而無法充分開發，根據臺鐵統計資料，臺鐵民國94年之業外收入比例佔全事業比例僅有8.39%，顯示鐵路資產利用效率仍有待提升。
- 臺鐵土地開發目前除受限於鐵路法本身外，其他法令如國有財產法、都市計畫法與土地法亦有所限制
- 鐵路土地之開發，除可促進社會資源之有效利用外，並可為臺鐵創造營收、帶來人潮。
- 透過國外開發經驗，期望鐵路土地之開發能突破現有格局，創造社會整體更大效益。

3

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站



◆ 大阪車站北端地區發展契機

➤ 梅田貨物場站位於大阪車站北端，佔地面積約為24公頃，被稱為「都心內最後僅存之一等地」。

➤ 為有效利用土地，JR西日本公司擬遷移梅田貨物場站，經與居民協調環保與噪音問題



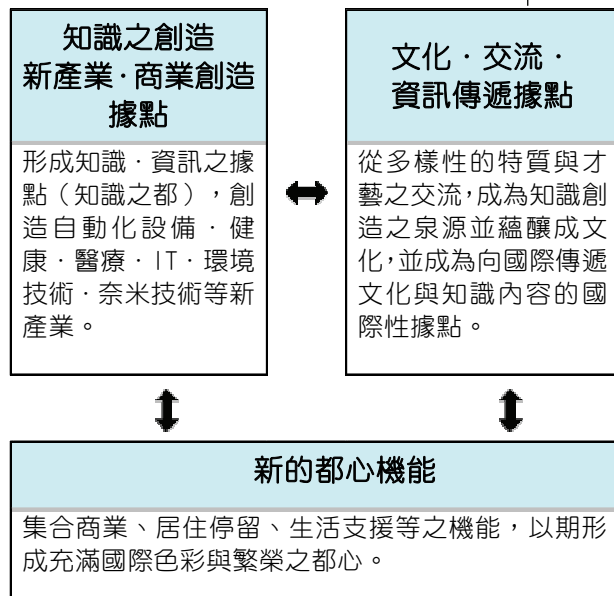
4

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站



◆ 大阪地區開發目標

- 使大阪能於世界都市競爭中勝出一備國際性格局之都市
- 能夠創造新價值—創造產生知識、文化、新產業之都市
- 創造新的都市環境—水與綠之都市



大阪地區活性化發展與都心機能關連圖

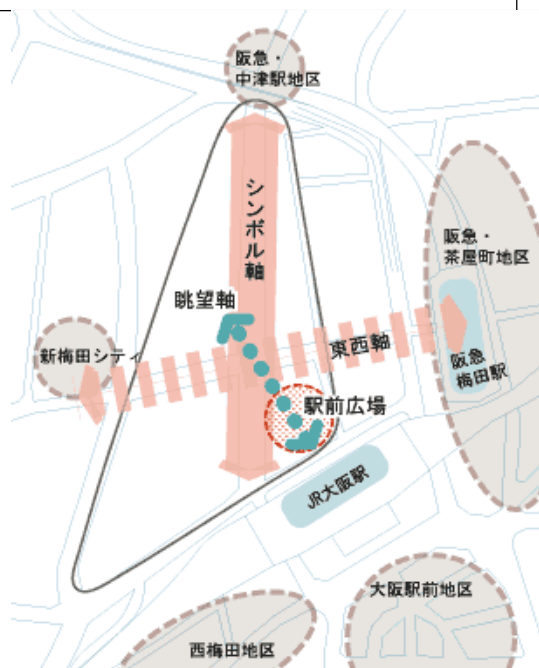
5

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站



◆ 城市的骨架

- **城市象徵意象軸**—南北縱向軸
- **繁榮之據點連結軸**—東西橫向軸
- **眺望軸**—從站前廣場眺望本區中央並與南北軸一體發展
- **市鎮之空間配置**

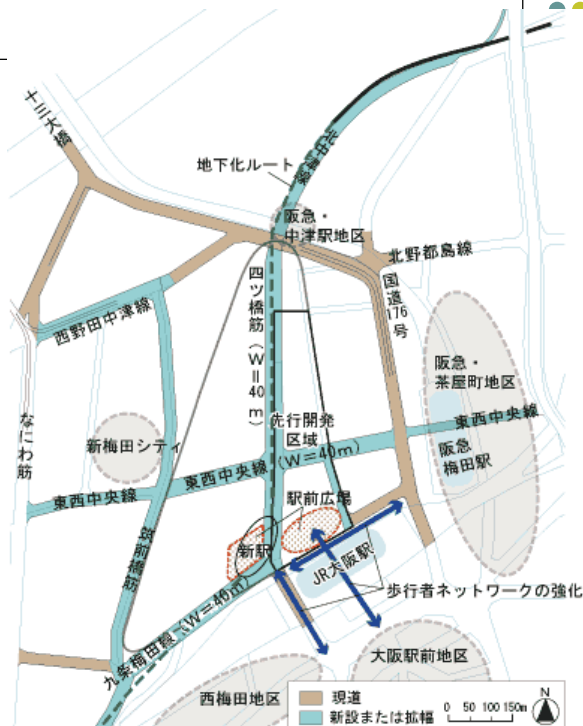


6

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站

◆ 運輸基礎設施之整備

- 幹線道路之整備
- 東海道線支地下化
- 強化大阪車站周邊徒步路網
- 大阪車站更新與新北大樓之興建



7

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站

◆ 大阪車站主體更新與新北大樓之建設：共有下列4項子計畫

1. 車站主體相關設備改善
2. 通道與廣場之整備
3. 新北車站大樓之興建
4. 「Active Osaka」之擴建

8

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站



1. 車站主體相關設備改善

- **於車站中央空間新設高架車站大廳**：紓緩旅客轉乘不同軌道路線時所造成之擁擠現象，並提升從車站與北端地區連結之便利性
- **改善驗票空間**：增加驗票系統之服務空間及電扶梯數量
- **充實無障礙設備**
- **建造半開放式頂棚**



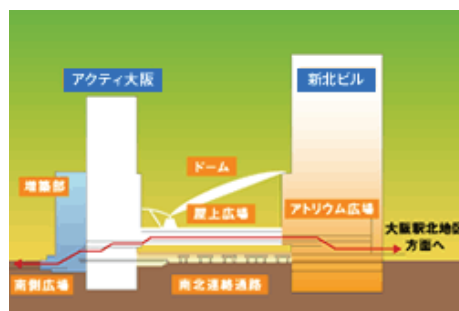
9

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站



2. 通道與廣場之整備

- **通道之整備**：整備車站南北連絡通道，以便增加車站南北兩端互通之便利性，並結合大阪車站、阪急梅田車站以及車站以北之其他地區。
- **廣場之整備**：車站附近之廣場從新北大樓2樓中庭廣場開始，接續是軌道上端高架車站大廳之屋上廣場、南側廣場、東側廣場等。



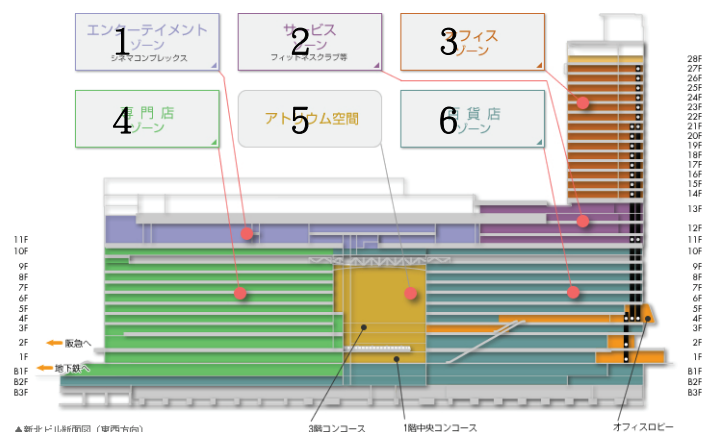
10

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站

3. 新北車站大樓之興建

- 新北大樓緊鄰大阪車站，總使用面積為21萬平方公尺，為大型複合商業大樓。建設樓層為地下3樓至地上28樓，2006年開始興建，預定2011年開始營運。
- 新北大樓係以提供造訪旅客擁有「夢與感動」之感受、並促進新都市文化創造為主，做為設計之意象。

■ 新北ビル全体施設配置計画図



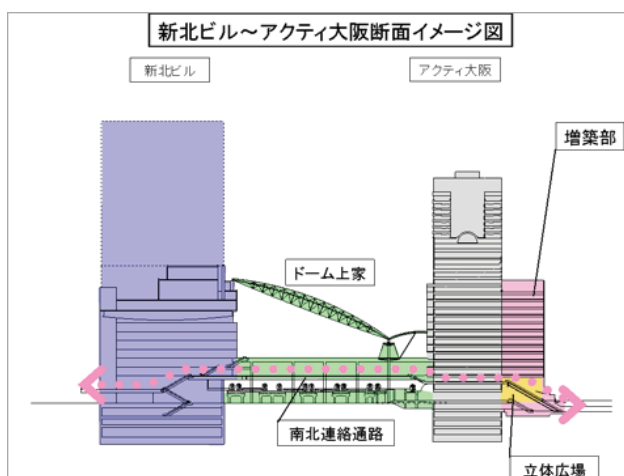
- | | |
|---------|----------|
| 1. 娛樂區 | 4. 專門店區 |
| 2. 服務區 | 5. 中庭空間 |
| 3. 辦公室區 | 6. 百貨商店區 |

11

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站

4. 「Active Osaka」 (ACTY 大阪) 擴建計畫

- ACTY 大阪是由JR西日本公司集團所屬之大阪場站股份有限公司所負責經營，JR西日本公司為對車站南側廣場進行再整備，以有效活用廣場上空之空間，仍對ACTY 大阪進行擴建工程



12

國外軌道用地開發經驗回顧：大阪車站



◆ 大阪車站北端地區開發計畫小結

- **民間創意之參與**：在推動大阪車站北端地區之發展計畫前，即邀集民間創意為該地區之發展確立開發方向，除保留大阪本身歷史特性，並以「知識之都」為主要構想。
- **強調發展願景，擴大開發之格局**
- **交通建設同時配合進行**
- **民間參與相關建設**：以效率化營運管理為目標，透過政府與民間之合作機制，促使都市開發更具活力。此外，政府與民間亦共同參與區域管理組織，讓各方之意見能充份獲得共識。

13

國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



◆ 發展背景

- **地理位置**：橫濱市位於神奈川縣，是日本人口規模第二大都市，而新橫濱則位於橫濱市之北側。
- **新橫濱發展契機**：
 - 東海道新幹線於新橫濱設站，並於1964年通車
 - 1965年連結橫濱市主要地區之環狀2號公路通車
 - 1975年建立都市發展相關計畫
 - 1985年，聯繫新橫濱與橫濱之地下鐵3號線通車，加速該地區之發展
 - 新幹線停靠列次大幅增加，2008年3月成為新幹線全停車之車站之一

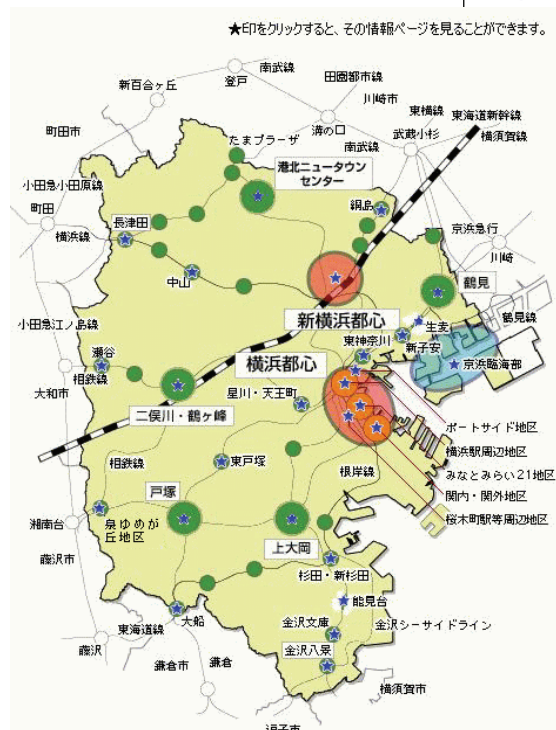
14

國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



◆ 開發基本架構——多心型之都市構造

- 2個主都心—橫濱及新橫濱+5個副都心
- 其他：軌道沿線等27個地區亦為發展據點



國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



◆ 開發依據：「2010夢之濱綜合計畫」與「新橫濱都心整備基本架構」

◆ 新橫濱各地區之發展重點

- **新橫濱車站北部地區**：規劃將商業、業務或文化等機能均集中於此，此外，在新橫濱車站以及其北端周邊地區，為進行新幹線車站房舍改善、徒步空間之整備等整體性交通結點之強化。
- **新橫濱車站南部地區**：在都市相關設施之整備方面，主要將集合商業與業務之機能，以形成便利性良好之住商混合區

國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



- **城鄉地區（小机）**：以新橫濱公園之整備、充實保健、醫療等福利設施等為主，俾利朝以運動或娛樂據點之方向進行整備。
- **新羽地區**：定位為新橫濱市區北部地區產業之據點。
- **羽沢地區**：過去羽沢地區是一片農田，而今，本地區發展雖以住宅區為主，但仍保留許多農地，且當地居民對於周邊地區農業之永續發展也相當期待。預期2015年至2019以後，不同軌道路線於此交會，將可增進本地之便利性與發展性。

17

國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



◆ 軌道運輸基礎整備

- 整備「神奈川東部方面線」之計畫，即從相模鐵道本線西谷車站，經過JR東海道貨物線之橫濱羽沢貨物車站，再通往新橫濱車站，連結東急電鐵東橫線之日吉車站之新鐵路路線，預定2019年完成。
- 針對地下鐵3號線部份，規劃延伸「あざみ野」以北之路線，同時強化與東京都心、多摩新市鎮、以及經二俣川與鶴峰副都心至神奈川中央地區等連繫。
- 配合東海道新幹線增加停靠新橫濱車站之列次，強化新橫濱交通場站所需之設備。
- 考量於東海道貨物線上設置旅客車站。

18

國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



◆ 公路基礎設施整備

- 強化廣域公路路網：主要內容包括整備高速橫濱環狀北線與相關道路，並強化與京濱臨海部、東京方面等聯絡道路之強化。此外，進行環狀2號線、山下長津田線、羽澤池邊線之整備，以強化本地區與臨海部之都心與副都心之連繫。
- 形成都心內部放射環狀路網
- 地區內道路之整備，朝一體化發展。
- 配合道路整備，充實公車之路網，同時進行停車場之興建、強化鐵路與小客車運輸間之結點機能，以及其他交通環境之整備等。

19

國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



◆ 新橫濱車站・北口周邊地區總合再整備事業

- 整備理由：
 - 目前新橫濱車站整體之軌道使用人次則約22萬人次，新橫濱可謂為「首都圈西南部之玄關口」。
 - 配合未來其他軌道系統將陸續直接或間接連結至新橫濱車站，旅客數量預期將持續成長增加。
 - 考量橫濱國際體育場舉辦大型活動時所帶來之大量人潮
 - 因應高齡化社會以及考量行動不便旅客所需之無障礙設施。
- 整備方式：由JR東海道公司進行東海道新幹線車站大樓之改善與興建，而橫濱市則進行車站廣場前之整體建設。

20

國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



● 分工內容

新橫濱車站站前廣場之整備（由橫濱市辦理）

| | |
|------|---|
| 交通廣場 | 由於交通廣場係為行人徒步路網之重要結點，因此規劃整建車站大廳2樓之交通廣場，以增進行人及旅客移動動線之流暢性。 |
| 連絡通道 | ・規劃連結北口站前廣場與新幹線車站南側（筱原側）之連絡通道。 ・規劃2樓交通廣場與地下鐵驗票樓層（地下2樓）之連絡通道。 ・規劃2樓交通廣場與站前廣場之連絡通道。 |
| 站前廣場 | 整建公車場站與行人徒步空間。 |
| 行人月台 | 針對環狀2號線公路與公車場站進行人車分離之規劃，以確保安全而順暢之動線。 |

21

國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



東海道新幹線車站之改良與車站大樓－ 「新橫濱中央大樓」之建設（由JR東海事業辦理）

| | |
|-------------------------------|--|
| 針對新幹線之「のぞみ・ひかり」列車，進行新幹線車站站體改良 | ◎不足之售票窗口或驗票閘門等從1個增設為2個 ◎增設2組月台樓梯 |
| 整備都市計畫所需之停車場 | ◎車站大樓地下樓層規劃300個公共停車位（地下停車場全部共提供約470個車位） |
| 建設車站大樓 （參考圖2.2-4） | 建設可以創造新橫濱都心之繁榮與活力之車站大樓。 （提供商業、辦公大樓、旅館等機能，車站大樓規劃為地上19層，地下4層，總樓地板面積為9萬平方公尺。未來進駐廠商包括高島屋、三省堂書局、ikari超級市場、ビックカメラ等。 |

22

國外軌道用地開發經驗回顧：新橫濱車站



◆ 小結

- 新橫濱地區雖於1964年即設站通車，但卻歷經數十年始有今日之發展面貌，其因原主要在於交通聯繫系統並不完整，因此無法有效聚集人潮。
- 新橫濱早期係類似國內高鐵車站南部地區之車站，在強調與自然共生之潮流下，該地區都市規劃納入了蘊含自然景觀於都市之設計，同時保存部份農地，讓市鎮之面貌更趨和諧。
- 為使都市設計規劃之理念能落實，部份地區與地方政府達成協議，針對民間企業於都市地區興建大樓時，規範相關興建準則，而此一協議，亦獲民間認同並據以執行。

23

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR



◆ DLR發展背景 (1/2)

- DLR輕軌捷運系統（Docklands Light Railway）是連接英國倫敦市區以及船塢區之新興交通運輸系統，船塢區位於倫敦市區東方之泰晤河畔。
- 西元1802年，倫敦啟用了Isle of Dogs碼頭後，在此後的100年間，船塢地區成為工業與碼頭勞動中心。
- 隨著海運貨櫃化發展以及貨物進出口方式之轉變，海運業務逐漸由倫敦東區碼頭轉移至沿岸大型海港，船塢區之發展開始萎縮。
- 英國政府於1980年關閉碼頭，造成本地區原有之大量勞動工人失業，且土地因此荒廢，社區發展停滯，形成相當大之社會問題。

24

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR



◆ DLR發展背景(2/2)

- 為推動船塢區之更新發展，英國於1981年成立倫敦船塢區發展公司（London Docklands Development Corporation, LDDC），為官方機構，主要作用在於統籌協調船塢地區開發工作。
- 1982年，英國政府決定將船塢區之Isle of Dogs轉型成為經貿園區，同時提出十年內該地區所有稅捐設定為零，以鼓勵企業進駐。
- 為與倫敦市區在交通上能直接聯結，英國政府決定建設一條新的輕軌運輸系統做為聯外之運具，即Docklands Light Railway（DLR），DLR自1984年動工興建，1987年7月底通車，系統造價低於7,700萬英磅。

25

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR



◆ DLR輕軌系統之建設與路網

- DLR係於1987年興建完成初期路線，並開始營運
- 初期路線長度計13公里，分別是從南端的Island Gardens至西端的Tower Gateway，以及北端Stratford至Poplar，而三個端點中心的金絲雀碼頭站（Canary Wharf）
- 1985年核准至連結至Stratford之路線；1986年核准至連結至Bank之路線，1991年通車；南端路線則延伸至Lewisham。
- 配合倫敦市區機場（London City Airport）之發展，著手規劃從Canning Town經機場至King George之路線
- 透過Dagenham Dock延伸線，倫敦政府期望達成協助泰晤士河Gateway地區之就業與市鎮發展之目標

26

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR



27

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR

◆ DLR之經營(1/6)

- 1987年DLR初期路線興建完成，並由倫敦地區交通局所擁有
- 1991年秋天英國政府宣布DLR於1992年春天移轉至前述之倫敦船塢區發展公司（LDDC，隸屬英國環境部之下）所有，並由該公司指定經營團隊
- 1994年10月環境部大臣宣佈政府DLR將朝民營化發展。
- 1997年4月，由船塢鐵路管理公司（Docklands Railway Management Limited，DRML）取得7年特許經營權。

28

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR



◆ DLR之經營(2/6)

- 1999年英國Serco 國際投資集團，買下先前DLR之行政部門，並成立Serco Dockland Ltd
- Serco集團為全球公司，投資範圍包括國防、航空、健康、教育及運輸等，Serco Rail為該公司之鐵路部門，Serco Dockland是其中的一部分
- 2000年DLR之特許權順利移轉至Serco Docklands Limited (SDL) 公司
- 為確保延伸到倫敦市區機場線能成功地整合至DLR之網路中，Serco Dockland提出重新競標或2年的特許權延長，英國政府同意Serco Dockland Ltd (SDL) 特許權延長至2006年。

29

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR



◆ DLR之經營(3/6)

- 根據特許合約，**SDL公司向政府收取營運本系統所需之費用**，但前提是SDL公司必須能夠達到主管機關所要求之服務水準
- 該公司亦能**從DLR之收入中獲取營運利益**（而此一收入風險亦為特許成本中協商的項目之一）
- 此外尚可依據所擬定之績效目標，視達成程度而獲得績效之獎勵或處罰，績效項目包括**系統可靠度**、**顧客滿意度**以及**服務設備之提供**等。

30

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR



◆ DLR之經營(4/6)

- SDL公司是一家經營績效相當良好之公司，曾經多次榮獲英國鐵路大獎之最佳營運公司，得獎紀錄包括：
 - 2000-2005連續六年間，獲得英國國家鐵路大獎
 - 2006年獲得英國鐵路產業創新獎等
- 由於績效良好，該公司順利取得自2006年5月開始第二階段之特許營運權。
- 未來，DLR將在2012年倫敦奧運中扮演重要角色。英國政府必須將奧運場地（位於倫敦東方之奧林匹克公園）與目前的地點路網及車站加以連結，因此DLR目前亦配合擴張路網，以因應所需。

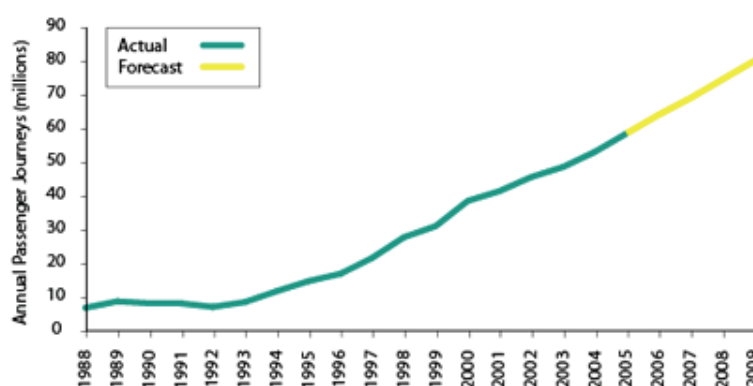
31

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR



◆ DLR之經營(5/6)

- 目前為止，DLR總路線長度為31公里，共有38個車站，車量數達94輛，目前DLR每年載運超過6000萬人次，而且在列車信賴度以及旅客滿意度方面也持續維持良好紀錄



32

國外軌道用地開發經驗回顧：英國DLR



◆ DLR之經營(6/6)

- DLR成功關鍵之一在於其提供**整體性服務**
 - 1.無障礙服務 (Accessibility)
 - 2.與社區之緊密關係 (Close links with the community)
 - 3.良好的資訊品質 (Good quality information)
 - 4.容易與不同運具進行轉乘 (Easy interchanges between services)，包括：
 - 超過100條之公車路線
 - 4條主幹鐵路
 - 8條地鐵路線
 - 長途客運公車、計程車以及渡輪等

33

國外軌道用地開發經驗回顧：

英國 Canary Wharf 都市更新



◆ 發展背景

- 金絲雀碼頭位於舊西印度碼頭區，柴契爾政府於1981年成立倫敦船塢區發展公司，企圖帶動船塢區之發展
- 最初發展構想係朝發展小規模、輕工業之產業推動，1982-1985年間，政府對船塢區的發展轉以成立經貿園區之方向發展，提供了10年零稅率之鼓勵措施。
- G Ware Travelstead公司提案興建佔地1000萬平方英尺之金絲雀碼頭複合商業區，但因公司財力不足，於是在1987年由北美之Olympia & York公司與LDDC簽署協議接手開發金絲雀碼頭，協議開發面積達1220萬平方英尺，投資金額30億英鎊，本案可謂為世界上最大的民間與政府協力合作之開發案。

34

國外軌道用地開發經驗回顧：

英國 Canary Wharf 都市更新



- Olympia & York公司為加拿大一家國際性資產開發公司
- 受到1990年代全球資產市場暴跌之牽累，且英國當時經濟進入衰退期，造成許多金融產業公司決定放棄進駐，而使得該商業區利用率極低，加上原本政府承諾興建的朱力比地鐵延伸線無法即時兌現，使得該開發公司財務產生困難。
- 1992年5月，Olympia & York公司面臨破產之處境，負責超過200億美元，也使得開發計畫由政府接手管理。
- 1993年Olympia & York公司分解成多家公司，該公司之創始人則保有Olympia and York Properties Corporation，同時並退出金絲雀碼頭開發計畫之管理組織。

35

國外軌道用地開發經驗回顧：

英國 Canary Wharf 都市更新



- 分解後的新公司（Olympia and York Properties Corporation）仍為金絲雀碼頭計畫的大股東。
- 1995年另一家國際財團經由Olympia & York公司及其他投資者贊助，買下了金絲雀碼頭之開發計畫，成立Canary Wharf Ltd公司。
- Canary Wharf Ltd公司除在倫敦公開市場上市外，也一躍成為英國最大的資產公司，而原Olympia & York公司創辦人Paul Reichmann再次成為Canary Wharf Ltd公司之董事長，開發計畫也再度轉由民間主導開發。

36

國外軌道用地開發經驗回顧：

英國 Canary Wharf 都市更新



◆ 開發過程與發展現況 (1/3)

- 金絲雀碼頭之開發於1988年5月開始正式進行，第一階段的計畫於1991年結束。
- 1990年完成了目前英國最高的建築物—One Canada Square（又稱為Canary Wharf Tower），而此建物也成為船塢區都市更新計畫中最具代表性與象徵性之建築。
- 1998年英國金融服務局選擇遷入金絲雀碼頭地區，除了成為開發案的活廣告外，同時也為倫敦企業在商業用地之選擇上，開創了新的替代方案，並帶動了第二階段開發計畫。

37

國外軌道用地開發經驗回顧：

英國 Canary Wharf 都市更新



◆ 開發過程與發展現況 (2/3)

- 第二階段的開發計畫自1997年開始
- 此階段最著名的建案是位於Heron Quays（位於Canary Wharf東南方）的HSBC Tower以及Citigroup中央總部大樓。
- 本階段主要擴展整個Canary Wharf複合商業之發展腹地
- 2004年，本地區工作人口四倍成長至63,000人，而Canary Wharf Group，也在此時成為英國最大的資產公司；2006年底為止，Canary Wharf之就業人口逾90,000人以上。

38

國外軌道用地開發經驗回顧：

英國 Canary Wharf 都市更新



◆ 開發過程與發展現況 (3/3)

- 隨著2004年朱力比地鐵線的開通，Canary Wharf也成為相當繁榮的購物地區，平均每週的逛街購物人次約為50萬人。
- 地產開發方面，共計發展97公頃以上，內容包括15棟辦公大樓，1個零售中心，會議及宴會中心，DLR車站，倫敦地鐵車站，景觀草地及五個停車場（附屬於辦公大樓的停車場）。
- 進駐在Canary Wharf的企業包括英國最主要的銀行集團、法律事務所、媒體或技術顧問等服務業等；在公務門除了前述的金融服務局外，尚有2012年奧運組織LOCOG以及ODA等

39

國外軌道用地開發經驗回顧：

英國 Canary Wharf 都市更新



◆ 開發影響

- Canary Wharf之發展帶動了Canary Wharf地區之房地產價格（例如，2007年位於8 Canada Place的一棟建築以11億英鎊售出，創下倫敦地區商業不動產的交易紀錄）。
- 就業型態也從過去以勞動為主之碼頭作業快速轉變成以金融及服務為主之市場，曾經期望透過都市更新與開發來提升就業之目標，反而形成了另一種失業之型態。
- Canary Wharf提供了大倫敦地區企業對辦公室地點選擇之另一個方案，隨著Canary Wharf的興起，使得其與倫敦金融市（London City）兩個城市的競爭關係變得緊張。

40

國外軌道用地開發經驗回顧：

英國 Canary Wharf 都市更新



◆ Canary Wharf都市更新計畫小結

- Canary Wharf是由民間公司主導開發
- 都市更新與大眾運輸系統之建設之關係相輔相成，在運輸系統尚未能充份提供都市發展所需能量時，勢必無法支援都市更新之發展
- 經濟環境亦是都市發展過程中，不可忽視的因素，在本開發案例中，曾因經濟之不景氣與不動產資本市場行情冷清，而使得最早投入的民間開發公司一度無法繼續下去。

41

國外軌道用地開發經驗回顧：

英國 Canary Wharf 都市更新



- Canary Wharf土地開發成功的原因如下：
 - 在運輸基礎設施之建設方面，Canary Wharf地區整合多種大眾運輸運具，改善了Canary Wharf之聯外交通問題，同時也提升了交通的可及性與便利性。
 - 重視地方之參與，在發展之過程當中，地方社區單位亦參與都市發展之規劃，以期使民意能結合都市更新之發展。
 - 為承租者與就業人口創造最佳環境，從開始規劃至興建，都以提供最佳的辦公環境為指標，除了與現有承租者和未來即將進駐之承租者密切協調溝通以達成其所期望之辦公空間外，同時並期減少對地方環境及社區的衝擊之角度，進行土地之開發。

42

國外都市計畫與更新相關體制：英國



◆ 相關法令立法

- 英國是最早著手推動城鄉規劃立法的國家之一，亦是世界上最早通過規劃立法限制土地開發的國家
- 英國在1909年頒布了第一部關於城鄉規劃的法律——「住宅與市鎮規劃諸法」，賦予地方政府擁有擬定計畫及管制新住宅區開發之權利。
- 1946年，英國提出了「新市鎮法案」，由公部門主導新市鎮之開發建設，並賦予政府強制徵收土地並提供新市鎮相關設施之權利與義務。
- 1947年，英國頒佈「城鄉規劃法」，奠定了國規劃體制之基礎，本法規定所有土地發展權均歸國家所有，地方政府須明確劃未來土地使用型態、規定郡及鎮為地方的規劃權責機關

43

國外都市計畫與更新相關體制：英國

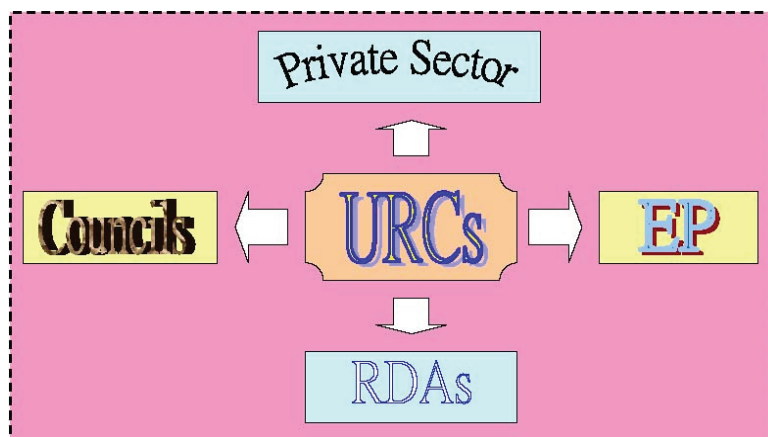


◆ 開發組織

- **英國社區與地方發展部（DCLG）**：為英國都市更新之中央主管機關。成立主要目的係為尋求公私部門更大的合作空間。
- **英國協力組織（English Partnerships, EP）**：合併原有之新鎮委員會和都市再生組織而成立，於2002年7月確定為英國都市更新之專責機構，提供政府專業建議，以達到永續社會發展與都市振興之長遠目標。
- **都市發展公司Urban Development Cooperation（UDC）**：大規模開發案直接由中央政府成立UDCs，負責推動開發相關業務。
- **都市更新公司Urban Regeneration Companies（URCs）**：主要整合地方政府相關單位與私部門投資者之意見，並就地區發展計畫達成一致之目標及開發時程與優先順序。

44

國外都市計畫與更新相關體制：英國



URCs與都市更新相關公、私部門等之合作關係圖

45

國外都市計畫與更新相關體制：英國



◆ 土地開發申請與許可

- 城鄉計畫法中規定，凡屬開發行為，均應事先向地方規劃主管機關提出申請，並取得規劃許可後才能進行開發。
- 政府許可型態基本上分為兩類：第一種是原則性之規劃許可；第二種為正式許可。
 - 原則性許可：一般適用於新建建築。此類許可主要係檢視開發項目是否符合相關要求，僅先提供有關開發項目之關鍵性文件資料即可。
 - 正式許可：申請者需一次提交全部文件資料和細節內容。主要適用於改變土地或建築物的用途或開發者急需動工建設情況。

46

國外都市計畫與更新相關體制：英國



◆ 規劃協議制度

- 在規劃協議制度下，開發者同意負擔某種程度之社會責任，例如公共設施建設、付費及限制某種使用等，此對政府而言，可視為一種規劃利得。
- 惟規劃利得缺乏法定地位，且定義不清，因此，英國於1991年之規劃與補償法中改為規劃義務（planning obligation），將規劃利得視為開發者所應提供之義務與責任。
- 規劃利得係基於土地開發而使政府負擔過多之公共設施服務成本，地方規劃單位利用規劃協議之方式，減少因開發所造成之負面效應所帶給地方政府之財政負擔。

47

國外都市計畫與更新相關體制：英國



- 規劃利得（規劃義務）對土地開發之影響：
 - 1.對於地方政府之財政限制、或因都市成長壓力以及相關開發所增加發展需求（例如公共建設及服務），可以提供解決之途徑
 - 2.帶動不動產之景氣循環
 - 3.地方政府透過協議制度可再度掌控開發權力，並回復部分土地
 - 4.增加對主要開發計畫所產生影響範圍之瞭解。
 - 5.增進政府對所謂環境與社會政策之推動，同時亦支援公、私部門合作參與開發之機制

48

國外都市計畫與更新相關體制：日本



◆ 政府組織

- 中央主管機關為國土交通省，其下之「都市・地域整備局」負責業務之推動。
- 各區域以及地方（縣、市）政府亦設有都市整備開發相關專責機構。

49

國外都市計畫與更新相關體制：日本



◆ 相關法令

- 都市計畫法：本法律主要規範都市計畫之內容、決定程序、限制、都市計畫事業以及其他相關之必要事項
- 日本都市再開發法：主要規範都市市街地計畫性之再開發相關必要事項
- 中心市街地之整備改善與商業活性化之一體性推進相關法律
- 除了中央所訂定之法令外，在實務運作上，地方政府經常基於業務推展需要，與地方居民、參與者或意見團體等，擬定發展協議，例如本研究之「新橫濱北部地區市街建設協議指針」即是。

50

國外都市計畫與更新相關體制：日本



◆ 都市再開發制度

- 除了地方團體及居民的參與外，日本在都市開發的過程當中，也設制「都市再開發制度」相關機制，鼓勵社區及民間事業機構主動整合社區發展意向以及實施相關更新事業。
- 而政府對於民間參與都市更新，則透過公權力之協助、容積獎勵及公共設施工程優先辦理等方法，從旁協助並促成更新事業之進行。
- 在法令方面，擬定「民間都市開發推進相關特別措置法」，該法宗旨主要係為民間事業推動都市開發相關事業而擬定之特別規定。

51

國內軌道系統土地使用規定與發展現況



◆ 國內軌道系統土地開發適用法令

- 捷運系統
 - 大眾捷運法第7及7-1條（毗鄰地區土地範圍與取得）
 - 大眾捷運系統土地開發辦法」第3條（開發方式）
- 高鐵：直接適用促參法相關規定。
- 臺鐵（國營鐵路）：鐵路法第7條（土地取得與變更）

52

國內軌道系統土地使用規定與發展現況



◆ 臺鐵土地開發法令**限制**

- 國有財產法第28條規定，主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。
- 臺鐵土地多為「鐵路用地」，如欲改為其他用途，必須參照土地法第82條規定，進行土地使用之變更，行政成本較高。
- 都市計畫法第26條規定，各車站「鐵路用地」變更為「車站用地」，需依都市計畫法之規定，於通盤檢討後提出變更，此間所需溝通協調或行政作業等程序，致使土地使用變更進度無法完全掌握。

◆ 臺鐵土地開發法令之**突破**

- 鐵路法新增條文7-1、7-2及7-3條（已送立法院一讀）

53

國內軌道系統土地使用規定與發展現況



◆ 臺鐵局土地開發構想與未來發展

- 土地持有現況：臺鐵局目前經管之土地資產約為39,255筆，總面積約為5,289公頃，95年公告現值為5,599元，其中路線用地即佔61%，車站用地佔19%。
- 土地利用與開發運作方式
 - 出租或出售
 - 開發：依據促參法，鼓勵民間參與鐵路車站大樓之建設及營運
 - 都市更新：配合行政院「加速推動都市更新方案」，開放民間參與興建多功能用途之車站大樓

54

國內軌道系統土地使用規定與發展現況



- 引用促參法之開發計畫，已完成簽約者包括：
 - 台北車站特定專用區交九用地開發經營案
 - 南港車站大樓興建營運案
 - 台北站二樓附屬商場營運案
 - 松山車站大樓興建營運案等；
- 在都市更新方面，配合行政院加速推動都市更新方案，依都市更新條例參與規劃更新單元共計21件，例如：
 - 基隆車站暨西二西三碼頭更新案
 - 新竹台鐵後站更新案
 - 台北車站特定專用區暫予保留區更新案
 - 宜蘭市交通轉運中心都市更新規劃案
 - 彰化、嘉義火車站優先更新單元．．．

55

建議事項



- ◆ 由國外開發經驗可知，軌道車站周邊開發計畫如能配合都市整體發展計畫進行，除可使都市發展能更一體性，同時也能帶動軌道車站周邊之繁榮發展。
- ◆ 車站周邊為民眾日常活動之重要據點，在車站主體及周邊保留適當的行人徒步空間，同時並建設不同軌道間之聯絡通道，除可提升民眾轉乘以及移動之便利性，亦可增進大眾運輸之使用。
- ◆ 有關新市鎮之開發，無論由日本或者英國經驗均可知，新市鎮與當地原主要市中心之交通聯繫便利程度，是新市鎮是否能成功發展之重要關鍵因素之一，不僅軌道系統，包括公路系統之規劃，亦必須予以考量。

56

建議事項



- ◆ 車站周邊土地之發展，與都市計畫或都市更新之發展兩者相輔相成，故軌道事業單位與地方政府之間，應從合作之觀點，創造雙贏之利基。
- ◆ 都市更新與發展除了考量增加商業機會以及生活機能外，亦應重視與當地自然景觀之結合。
- ◆ 居民或者地方團體的參與，有其必要性。因開發過程或可帶來新的就業機會，但也可能形成新的失業階級，透過深入了解並整合當地民意意見，可以減少負面衝擊。
- ◆ 對國內運輸系統業者而言，土地開發多非長期熟悉之領域，未來進行專案推動時，除須考量各種影響因素外，在推動執行上，尚須在組織與人力層面予以較大的彈性，並進行風險規劃，以提高土地開發之成功性。

