

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台北縣政府。

貳、案由：台北縣政府於辦理系爭新店市中央段九七五地號土地認定「現有巷道」時，未基於該土地是否符合「經歷年代久遠，供不特定公眾通行之過去事實」為前提要件，而擴張解釋整筆系爭土地因具「未來規劃需求」之「都市計畫道路」功能，而逕認定寬達二十一公尺之系爭土地均為「現有巷道」，顯有不當。

參、事實與理由：

按都市計畫法第一條：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉、街有計畫之均衡發展，特制定本法」、第八條：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之」、第四十三條：「公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現況及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境」、第四十八條：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃」。及台灣省建築管理規則第四條規定略以：「本規則所稱現有巷道包括左列情形：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道；前項第一款所稱供公眾通行之巷道，經由縣市主管機關就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及

公益上需要定之」。並依據司法院大法官解釋字第四〇〇號解釋文略以：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害；如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償；若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違：」，該解釋理由書略謂：「：惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利；公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認；既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概為必要；私有土地因符合前開要件而存在公用地役關係時，有關機關自應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予相當補償：」。

查八十四年三月二十一日，蔡錦勝建築師事務所檢具相關書圖文件向台北縣政府工

務局申請指定新店市中央段七八〇等二十八筆地號土地（即「希望之河」建築案建築基地範圍）之建築線。該局於辦理上開建築線指定案時，併同辦理本案系爭土地（即同段九七五地號）認定「現有巷道」事宜。該局亦於八十四年五月三十日為「認定新店市中央段七八〇等二十八筆地號土地東側（未編巷弄）及南側（溪園路三二一、三二三號前）巷道」辦理現場會勘在案。次查該府認定本案系爭土地為「現有巷道」時，「就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要」核定理由略謂：「∴本案新店市中央段九七五地號土地係中央三、四街通往溪園路之既成道路，依本府六十年測繪之都市計畫地形圖及六十七年林務局攝影航照圖亦可證明：自中央新村興建伊始，公路局即設站提供服務，其後台汽續利用前開道路作停車載客之車站廣場，更益增前開道路供公眾通行已達二十年以上之事實，自應依台灣省建築管理規則第四條規定認定為現有巷道：中央新村的聯絡道路，均集中於東側中央路的一至七街，然而整個高達二十二公頃之新村社區，其北、西、南側僅有兩條對外聯絡道路，北側為民生路（寬度約僅四公尺），南側即本案所在道路，為社區對外及通行北市之聯外重要孔道，也是地區發展需求自然產生之結果：後來台汽公司為何來此設站之理由應均基於相同需求。而在新店市環河快速道路尚未開闢之前，新店市民利用中央一至七街、溪園路及該現有巷道進出，更是數十年之事實。再就都計整體規劃而言，整筆九七五地號供公眾通行，適供中央新村與鄰近社區建構整體路網結構，中央新村西側、南側近乎封閉，該地號淨寬一致約為二十公尺餘，正可成為中央新村西側及南側主要通路，就公地公用而言，為一極妥適之處理方案，可

滿足部分細部計畫功能。再者，中央新村一至七街於短距離內產生之交通衝突點高達七處，除不符交通規劃原則，該處也成為北二高新店段聯外孔道之中央路的新交通瓶頸與易肇事路段，中央新村近年發展密度日高、人口日增，本案之處置符合未來規劃需求，可供現在及未來都市防災、交通系統之整體規劃，建立多方向通聯之道路系統。實則對中央新村全體居民及新店市民亦將受益良多，除預留未來規劃細部計畫之長遠空間外，符合現有巷道公益上需要之認定要件：「等語云云，此有該府九十年十一月一日九十北府工施字第四〇〇九四七號復本院函在卷可稽。

經核，參照司法院大法官解釋字第四〇〇號解釋文，憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨；而既成道路成立公用地役關係，應檢討之要件，首須為「不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時」，其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事，其三，須經歷之年代久遠而「未曾中斷」等。並按台灣省建築管理規則第四條第二項規定，供公眾通行之巷道，由縣市主管機關就其「寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要」定之。故縣市主管機關雖得依據建築管理規則相關規定辦理現有巷道之認定，但該土地所有權人亦因該項行政機關之處分而對其所有之土地無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上利益之情形，因此縣市主管機關在為「現有巷道」認定之行政處分時，

其行政裁量自應以嚴謹客觀之相關要件為準據。且認定「現有巷道」本應基於該土地「經歷年代久遠，供不特定公眾通行之過去事實」為前提要件，此與規劃「都市計畫道路」係以滿足「現況與未來發展趨勢」為目標，顯有根本差異，都市計畫法第一條、第四十三條定有明文。前揭台北縣政府認定本案系爭土地為「現有巷道」之核定理由謂：「就都計整體規劃而言，『整筆』九七五地號（註：該筆地號寬達二十一公尺）供公眾通行，適供中央新村與鄰近社區建構整體路網結構，中央新村西側、南側近乎封閉，該地號淨寬一致約為二十公尺餘，正可成為中央新村西側及南側主要通路」及「本案之處置符合『未來規劃需求』，可供『現在及未來』都市防災、交通系統之整體規劃，建立多方向通聯之道路系統」與「預留未來規劃細部計畫之長遠空間」等語，均見該府認定本案「現有巷道」之裁量，顯未基於系爭土地是否符合上開「經歷年代久遠，供不特定公眾通行之過去事實」為前提要件，而擴張解釋整筆系爭土地因具「未來規劃需求」之「都市計畫道路」功能，而逕認定寬達二十一公尺之系爭土地均為「現有巷道」，該府之裁量已非無商榷餘地。且按首揭都市計畫法第八條及第四十八條規定，都市計畫範圍內劃設「道路用地」，其擬定及變更均須循該法程序辦理后，方得為之，並須配合辦理相關徵收補償作業，然如本案「現有巷道」之認定，依現行相關建築管理規則之規定內容，卻僅授權由縣市主管機關裁量，逕為核處即可，亦無相關徵收補償規劃，其難獲民眾信服，爭執不斷，實非無因。

綜上所述，台北縣政府於辦理系爭新店市中央段九七五地號土地認定「現有巷道」

時，未基於該土地是否符合「經歷年代久遠，供不特定公眾通行之過去事實」為前提要件，而擴張解釋整筆系爭土地因具「未來規劃需求」之「都市計畫道路」功能，而逕認定寬達二十一公尺之系爭土地均為「現有巷道」，顯有不當，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 月 日