

壹、案由：據訴：新竹縣政府疑似違反建築技術規則等相關規定，於核發開放空間使用執照前未覈實審理評估，核發後未登記列管並每年定期或不定期檢查使用情形，涉有違失；復內政部營建署有無善盡監督各地方政府落實成效之責等情。

貳、調查意見：

內政部為鼓勵建築基地於設計時採行整體規劃及合併使用，並設置具公益性質之「開放空間」，以達成改善都市環境及兼有都市防災功能之目的，於民國（下同）85年6月訂有「實施都市計畫地區建築基地綜合設計鼓勵辦法」（同年廢止原於73年2月訂定之「未實施容積管制地區綜合設計鼓勵辦法」），嗣92年3月再將前開「鼓勵辦法」相關條文規定，移併至「建築技術規則建築設計施工編」，新增訂「實施都市計畫地區建築基地綜合設計」專章，除都市計畫相關書圖法令另有規定外，依本專章於「建築基地內」設計「開放空間」者，得按一定條件給予「額外增加樓地板面積」之「獎勵」。

本案陳訴人自98年10月起，數次透過電子郵件向本院陳訴指摘：新竹縣政府未依上揭建築技術規則建築設計施工編專章第289條第3項規定，對「開放空間」每年實施檢查，且遲未執行拆除轄區竹北市李力建設鴻觀十力公寓大廈社區、豐邑建設達文西公寓大廈社區，位於「開放空間」之「違章建築」，涉有違失等情。經本院監察業務處數次函轉新竹縣政府處理；陳訴人再於99年7月，向本院地方巡察委員陳訴上開事項，經核批輪派委員調查，成立本件調查案。

案經本院分別以99年9月9日（99）處台調肆字第0990806059號及同年月日（99）處台調肆字第0990806060號函詢新竹縣政府及內政部營建署，嗣新竹縣政府以99年9月28日府工建字第0990156209號函及內政部營建署以99年10月5日營署建管字第0992919025號函檢附相關簽函說明到院，將詳閱本案相關法令規定及函件資料，業調查竣事，茲臚列本院調查意見如后：

一、建築基地採用開放空間綜合設計者，該「開放空間」範圍需按相關法令規定開放「供公眾」通行或休憩使用，該區域範圍具有「公益性質」且已受「容積獎勵」之「補償」，起造人、區分所有權人與公寓大廈管理委員會等，均不得擅設「門禁設施」，阻攔公眾進入。新竹縣政府未審酌「開放空間」具有公益性質及已受犧牲補償，區分「開放空間」範圍與一般「私人所有」部分違章建築等違規行為性質之「差異」，而將轄區「開放空間」違建案，概依一般違建性質列管且未按法令明文要求實施檢查，核有不當，允應檢討改善。

(一)依據「建築技術規則建築設計施工編第十五章實施都市計畫地區建築基地綜合設計」相關規定，所謂「建築基地『綜合設計』」為建築基地於規劃設計時，採行合併整體開發，並提供都市「公共開放空間」等多樣性彈性變化之設計。而所稱「開放空間」，係指「建築基地內」依規定留設達一定規模且連通道路「供公眾」通行或休憩之「沿街步道式」或「廣場式」區域。並按相關規定，建築基地採「開放空間綜合設計」者，需按「建造執照預審辦法」先送各縣市建造執照預審小組，審查「開放空間」之植栽綠化及「公益性」；關於「開放空間」之「公益性質」，係衡量於都市土地高密度開發地區內，由個別建築基地留設「供公眾」通行或休憩並經綠化設計之「開放空間」，具有提昇都市環境品質兼具都市防災之功能，爰法規針對實施綜合設計符合規定條件留設「開放空間」之建築基地，予以「額外增加樓地板面積」即容積之獎勵，此項「容積獎勵」，亦具有「補償」起造人因於建築基地「內」設置「供公眾」通行或休憩使用之「開放空間

」，為公益而損失基地內開放空間區域範圍之使用利益之目的。可見，若公寓大廈社區設置「開放空間」者，因該區域範圍具有「公益性質」且已受容積獎勵之補償，故需按相關法令規定，開放「供公眾」通行或休憩使用，與一般私人所有空間之使用性質與管制規定不同。

- (二)位於新竹縣竹北市六家七路○○號由起造人李力建設公司肇建之「鴻觀十力公寓大廈社區」，於壹層設置有「開放空間」，領有新竹縣政府核發《(95)府使字第873號使用執照》；96年10月民眾檢舉該址「開放空間」未依核准用途使用，經建管機關派員現勘，發現該址原依規定設置之「開放空間告示牌」遭移除，並擅設1.2公尺以上欄杆、透明板、水池、高牆等違建物，遂依建築法於96年11月通知限期改善、後因逾期未改善於97年1月作成「罰鍰處分」，惟該社區管理委員會不服該處分而提起訴願，嗣由內政部於97年6月以原處分適用法條有違誤而撤銷，新竹縣政府遂重新於同年9月作成「罰鍰處分」並限期改善（該社區管委會再提訴願，惟內政部98年2月訴願決定維持原處分），然新竹縣政府於97年時依該縣「違章建築拆除優先次序要點」認定本案系爭違建屬「一般性違章建築」，囿於拆除經費有限，遂以錄案列管，分期排拆，迄今尚未執行強制拆除。位於竹北市光明六路東一段○○○號由起造人豐邑建設公司肇建之「達文西公寓大廈社區」，於99年1月經民眾檢舉擅自移除「開放空間告示牌」、擅自增建雨遮、游泳池等「違章建築」，因逾期未改善，新竹縣政府於99年6月通知該社區管理委員會將依法執行拆除，然依該縣「違章建築拆除優先次序要點」，該系爭違建仍

屬「一般性違章建築」，該府於99年7月以預算經費有限，簽請縣長同意將該系爭違建錄案列管，分期排拆，迄今亦尚未執行強制拆除。爰陳訴人主張：新竹縣政府對於設置「開放空間」之建案，於核發使用執照後，未依法令規定每年實施定期或不定期檢查，且針對上開個案於「開放空間」之違建，經檢舉逾3年，仍未依法執行強制拆除，認為涉有違失，向本院陳訴。

- (三)凡依據建築基地綜合設計相關規定核准之「建築基地開放空間」設計案，起造人因已獲取為補償其為公益犧牲而給予「額外增加樓地板」之實質利益，故於開放空間面積範圍，均需「開放供公眾自由通行或休憩」，起造人及爾後透過買賣取得區分所有建物之區分所有權人與成立之公寓大廈管理委員會等，均不得擅自於此「開放空間」範圍，設置「圍牆」或「管理員室」等類此「門禁設施」，阻攔公眾進入。「開放空間」因具有公益性且起造人已受適當補償，因此，「開放空間」範圍內之「違章建築」及違規使用行為，與一般「私人所有」部分之「違建性質」並非相當。新竹縣政府未審酌「開放空間」具有上述公益性質及已受「容積獎勵」之補償，區分「開放空間」範圍與一般「私人所有」部分違章建築等違規行為性質「差異」，而概依一般違建性質列管且未按法令明文要求實施「開放空間」檢查，核有不當，允應檢討改善。

- 二、內政部營建署刻正針對「開放空間」相關法規及管控作業實施檢討，該署應審酌「開放空間」具有「公益性質」且起造人已受「容積獎勵」之犧牲補償，區分「開放空間」範圍內之違章建築與違規使用行為，與

一般「私人所有」部分違法性質之「差異」，覈實檢討現行相關法規與各縣市政府執行「開放空間」檢查及管控業務缺失事項，研訂具體改善作為。

- (一)按「建築技術規則建築設計施工編」第十五章實施都市計畫地區建築基地綜合設計」第 289 條第 1 項及第 3 項規定略以：「開放空間除應予綠化及設置遊憩設施外，不得搭蓋棚架、建築物或為其他使用」及「第一項開放空間於核發使用執照後，主管建築機關應予登記列管，每年並應作定期或不定期檢查」。依前開建築基地設置「開放空間」法令明文規定，於「開放空間」範圍內，不得設置未經許可之設施及構造物且不得為其他使用，而主管建築機關於核發《使用執照》後，每年應針對登記列管之「開放空間」實施檢查。
- (二)惟依據新竹縣政府 98 年 10 月 26 日函詢各直轄市、縣市政府執行上開建築技術規則建築設計施工編第 289 條第 3 項規定，關於主管建築機關針對「開放空間」須登記列管並每年實施檢查之實際辦理情形，彙整函詢結果，除台北市政府訂有該市「綜合設計公共開放空間設置及管理維護要點」外，其餘各縣市並未針對此項條文規定，另設每年應如何辦理「開放空間」定期或不定期檢查並據以落實執行之相關管理作業要點；且針對「開放空間」範圍內之「違章建築」，概依各縣市違章建築「拆除優先次序」認定標準歸類為「一般違建」列管，分期排拆。
- (三)然而，建築基地採「開放空間」綜合設計者，於申請建築許可階段，需按「建造執照預審辦法」先送各縣市建造執照預審小組，審查「開放空間」之植栽綠化及其「公益性」，符合規定條件者，給予「

額外增加樓地板」之實質利益，「補償」起造人「提供基地『開放空間』範圍，『供公眾』自由通行或休憩使用」為「公益犧牲」該範圍之使用利益。故「開放空間」因具有「公益性質」且起造人已受「容積獎勵」之犧牲補償，因此，「開放空間」範圍內之「違章建築」及違規使用行為，與一般「私人所有」部分之違建等違規行為，兩者性質並非相當。但各縣市政府於現行「違章建築『拆除優先次序』認定標準」，並未衡量前述「開放空間」之特殊公益性質及已受「容積獎勵」補償，未區分「開放空間」範圍內之「違章建築」等違規行為與一般「私人所有」部分違法性質之「差異」，均依一般違建性質列管且未按法令明文要求實施檢查，故未能有效管控「開放空間」範圍內相關違規行為，核有不當，允應檢討修正。

- (四)有關「開放空間」管控業務，內政部營建署近期曾於98年11月及99年1月函請各直轄市、縣市政府將「開放空間」違規案件依法裁處情形及辦理結果彙整函復該署，嗣於99年6月再邀集各直轄市、縣市政府召開「研商鼓勵建築基地綜合設計留設開放空間及其使用管理會議」，並獲致結論略以：「請各直轄市、縣市政府定期檢討追蹤開放空間案件，參考『台北市綜合設計公共開放空間設置及管理維護要點』之規定，依當地情形訂定管理維護要點，並就目前查處缺失提出具體改進時程與處理計畫，以利於執行；必要時研提建築技術規則建議修正條文再行研議」。該署並於99年10月函復本院略謂：為強化「違章建築」之處理，刻正修正「建築法第86條」，增列擅自建造或使用之處罰對象及罰鍰額度，並得按次連續處罰，配合上開加重及連續處

罰規定，擬將現行由公部門強制拆除之規定修正為由違建人負拆除責任；並修正「公寓大廈管理條例」，增列起造人為管理負責人期間之義務及違規處罰規定。又針對設置「開放空間」予以「容積獎勵」之規定，為達到「公益性目標」及回歸都市計畫體系管控容積，現正積極檢討「建築技術規則」有關「建築基地綜合設計」之相關規定，研擬修訂方向為：(1)「開放空間」之設置應開放公眾使用、(2)集合住宅與其設置之「開放空間」，兩者間應適當區隔，以維護公共「開放空間」之「公益性」，並兼顧住宅安全管理之實際需求、(3)建築技術規則中有關設置「開放空間」得予增加容積之獎勵額度，擬予刪除，改由各直轄市、縣市政府視地方實際需要於「都市計畫書」中訂定、(4)各直轄市、縣市政府應訂定「開放空間」管理維護規定，加強管理，落實開放空間供公眾使用。另，有關各直轄市、縣市政府針對轄區內建築基地採「開放空間」綜合設計者，開放空間範圍內「違章建築」之性質、列管及執行查報拆除等業務辦理情形，將由內政部營建署彙整後陳報本院。

- (五)內政部營建署應按上揭刻正辦理與「開放空間」有關之「法規修訂檢討」事項，及督導各直轄市、縣市政府將辦理「開放空間範圍內違章建築」檢查及裁處結果與違建性質劃分檢討情形函報該署彙整等事項，均落實辦理及覈實檢討「開放空間」管控業務執行缺失，並將檢討改善結果函報本院。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請新竹縣政府確實檢討辦理見復。
- 二、調查意見二，函請內政部營建署落實辦理見復。
- 三、調查意見，函復本案陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。