

調 查 意 見

壹、案由：據訴，臺北市內湖區碧山段一小段○地號(現○地號)山溝涵管之置回及道路修復，與同小段○地號地主在歷審法院所提起之確認法律關係不存在之訴無關，臺北市政府迄未依法積極修復道路，影響陳訴人及公眾通行等情案。

貳、調查意見：

臺北市內湖區大湖街通往碧山段一小段○地號(所有權人簡○○，下稱簡君)及○地號(所有權人翁○○○，下稱陳訴人之母)之道路(下稱本案道路)，其部分路段前因兩地號地界之私權爭執，而於民國(下同)82年間遭破壞，後續又因法院判決(刑事及行政判決)及臺北市政府對該道路是否具公用地役權關係，存有反覆且歧異之見解，致該道路多年來未能恢復通行，陳訴人爰向本院陳情。案經本院於99年間立案調查¹，100年1月4日提出調查報告，調查意見為：「一、臺北市政府對於本案系爭道路是否屬既成道路乙節，不僅未能本於權責確實認定，且多年來行政作為反覆曖昧、施政欠缺擔當，致陳訴人兩造雙方爭執不休，核有未當。二、臺北市政府多年來對於本案系爭道路均以『既成道路』為實質作為，實難以司法判決無法作為行政辦理之依據予以搪塞，而應本諸權責依法積極處理，方為正辦」後，因爭議仍未獲解決，爰經本院內政及少數民族委員會決議再推派委員調查。

案經調閱前案調查卷證資料，復於107年1月5日詢問臺北市政府薛○○副秘書長暨該府工務局(含所屬新建

¹ 本院99年9月20日(99)院台調查字第0990800795號調查案。

工程處與大地工程處，下稱新工處、大工處)、建築管理工程處(下稱建管處)、地政局(含所屬中山地政事務所)及內湖區公所相關人員，嗣經該府於同年2月22日及同年9月26日補充說明並提供相關資料到院，已調查竣事。

經調查結果，因本案道路是否具公用地役權關係，歷來存有歧異見解，以致於臺北市政府多年來試圖修復道路涵管以恢復道路通行之過程，屢遇躓礙，尚不宜遽為苛責該府；今該府於本院立案調查後，已計劃撥用同地段○地號國有土地進行道路修復工程，並經邀請陳訴人協調後達成共識，且該修復工程之簡易水土保持申報書亦於107年8月7日獲核定，並於同年8月15完成工程細部設計，則應請臺北市政府依法積極辦理後續相關事宜。茲臚列調查意見於下：

- 一、臺北市內湖區大湖街通往碧山段一小段○及○地號道路，經研判為一早期已經通行多年之道路，嗣該等地號前之道路涵管因往昔私有土地界址糾紛而於82年間遭破壞，致道路受阻迄今仍無法通行，然鑑於該道路是否具公用地役權關係，因後續法院判決(刑事訴訟及行政訴訟判決)及臺北市政府間存有反覆且歧異之見解，以致於臺北市政府多年來試圖修復該涵管並恢復道路通行之過程，屢遇躓礙，尚不宜遽為苛責該府；至於陳訴人認為該府涉有專為特定人鋪設道路等情，因查無實證，容屬陳訴人之誤解：

- (一)按司法院釋字第400號解釋理由書揭示：「……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(參照本院釋字第255號解釋、行政法院45年判字第8號及61年判字第435號判例)。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(例如始於日據時期、八七水災等)為必要……。」又臺北市建築管理自治條例第2條第3款亦明定：「現有巷道：指供公眾通行且因時效而形成公用地役關係之非都市計畫巷道。」次按市區道路條例第2條及第4條規定：「市區道路，指下列規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。二、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路……。」、「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」復以臺北市市區道路管理規則第2條、第4條第1款及第14條亦規定：「本規則所稱市區道路，係指台北市(以下簡稱本市)行政區域內所有道路，並包括其附屬工程在內。」、「市區道路之修築、改善、養護挖掘，共同管道之設置、使用、管理、維護及公共設施使用道路、建築使用道路等之管理，為工務局。」、「既成道路，土地所有人不得違反供公眾通行之目的而為使用，道路主管機關並得為必要之改善或養護。」是以臺北市轄區之道路，如經認定具公用地役權關係(即所謂既成道路)，臺北市政府得為必要之改善或養護。

(二)本案道路經研判於早期即有通行多年之事實，然歷來法院(刑事訴訟及行政訴訟判決)及臺北市政府對其是否具公用地役權關係，存有反覆且歧異之見解：

1、最高法院92年間刑事判決認定本案道路屬私設既成道路：

(1) 本案臺北市內湖區大湖街通往碧山段一小段

○及○地號之道路，其部分路段前因兩地號地界曾發生私權爭執之緣故²，以致於82年間遭上開○地號土地所有權人簡君僱工以挖土機將鄰接上開○地號土地之國有地之山溝(該山溝內埋有涵管，供排水之用，在涵管上覆蓋有泥土，可供車輛及行人通行)上之泥土挖除，將涵管挖起(如附圖一所示，略)放置路上，並插上鐵軌，涵管則堆置其側，同時將○地號上之既成道路路面挖掘長達4、50公尺，造成原有路面落差，損壞該道路³，因涉及阻絕壅塞該陸路之既成道路，妨害他人通行，致生公眾往來之危險⁴，經陳訴人對簡君提出告訴，並經臺灣士林地方法院檢察署檢察官偵查起訴，遞經臺灣高等法院91年6月25日91年度重上更(五)字第25號刑事判決處被告有期徒刑陸月，嗣經最高法院92年4月30日92年度台上字第2367號刑事判決駁回被告簡君之上訴在案。

(2) 前述臺灣高等法院91年6月25日91年度重上更(五)字第25號刑事判決，認定本案道路屬私設既成道路，另據被告簡君在被訴刑法第185條第1項損害、壅塞陸路公共危險罪嫌之最高法院92年度台上字第2367號刑事判決亦載明：「參以當地鄰長許○○亦證稱，此路在50幾年時即已開闢為產業道路，19噸的卡車可以通行，但現在於翁○○與上訴人住處門口之道路已遭破壞不

² 臺灣高等法院90年度上更(一)字第221號民事判決參照。

³ 詢據臺北市政府相關人員指稱，行為人破壞其山溝涵管及施作柵欄，致道路中斷無法通行。其中挖溝闢路、堆置土石部分，因未擬具水土保持計畫擅自施工，違反當時山坡地保育利用條例規定，經該府於82年3月1日開立處分書在案。

⁴ 按刑法第185條第1項規定：「損壞或壅塞陸路、水路、橋樑或其他公眾往來之設備或以他法致生往來之危險者，處5年以下有期徒刑，拘役或五百元以下罰金。」

能通行。證人陳○○也證稱，此路在伊79年當里長之前就有了，伊曾走過，且該路小汽車、小貨車原來均可通行」、「證人江○○並證稱，約18年以前即有前述道路，大貨車亦可經此開到臺北市內湖區大湖街○號交叉路口100公尺處，約於3、4年前被斷掉而不通。證人章○○復結證稱，伊曾於81年12月11日到現場鑑界，當時可將車開至現場之建物前，並未看到有現場之深溝」、「證人陳○○亦證稱：伊於77年左右曾至現場，之後也去過，當時車子可一直開至翁○○之舊宅。證人黃○○、王○○復證實其說詞」、「原審(即更二審)之承辦法官於赴現場履勘後發現，在步行抵達上訴人(即簡君)所指國有地之山溝以後，路面落差甚大，其中一段山溝需賴攀拉樹木根莖才能通過，於通過後，除一段路面仍有落差致通行不易外，其餘部分可順利通行，路面粗略估計約寬3、4米左右，兩側雜草叢生，路邊之翁○○房屋仍掛有門牌等情」、「原審(即更五審)之承辦法官又到現場履勘結果，現場除仍有同上之情形外，於走過前述國有地之山溝以後，尚發現停放有陳○○之小貨車及另外3部汽車(以上兩次法官之現場履勘內容在現場勘驗筆錄及位置略圖均記載甚明)」、「依證人(即行政院農業委員會林務局農林航空測量所技士)陳○○(於原審即更二審)所證及卷附航照圖，亦可認現場附近確有疑似道路之痕跡。再陳○○於原審(即更五審)調查時復證稱，上開小貨車係伊向翁○○借地種花

當時供載材料上山之用，後因道路被挖毀，故車子開不出來而停放在山上⁵」、「依卷附現場照片所示，上訴人(即簡君)在其所有前開土地上興建之建物大門內，築有水泥車道，並曾將車輛駛入，可見其屋前曾有可供人、車通行之道路」、「又證人許○○、江○○、陳○○亦皆證明該道路可供通行之期間，從未發生因大雨沖蝕造成深溝致無法通行之情事等情」，足見本案道路經研判於早期即有通行多年之事實。

2、最高行政法院於103年間駁回臺北市政府所提確認本案道路不具公用地役權關係之訴：

由於本案道路遭破壞後，因該道路下方山溝流路已位移，復又涉及是否屬既成道路之疑義等問題，故多年來遲未能恢復通行(詳本院100年調查報告所載)。嗣臺北市政府鑑於本案道路原行經碧山段一小段○地號及○地號之範圍究竟是否具有公用地役權關係，如未能確認，將使該府於法律上有無管理其上道路之權限，以及土地所有權人是否有容忍該府於上開土地上為管理行為之義務，處於不確定狀態，而此等不確定狀態實有依確認訴訟予以除去之必要，臺北市政府乃向臺北高等行政法院提起確認本案碧山段一小段○地號及○地號土地部分範圍公用地役法律關係不存在之訴，案經該院102年8月29日101年度訴字第1205號判決駁回(即認定公用地役法律關係存在，主要係引據本案刑事等判決之證據)，遞經最高行政法院103年2月13日103年度判字

⁵ 臺北市政府於本院詢問時表示，依84年版地形圖上之標示，本案道路從大湖街至○、○地號共有12支電桿(如附圖二所示，略)。嗣依該府於本院約詢後補送現況照片(107年1月31日拍攝)所示，○地號旁停放5輛老舊車輛(如附圖三所示，略)。

第67號行政判決駁回臺北市政府之上訴，其駁回理由略以：

- (1) 依地方制度法第18條第6款及市區道路條例第4條規定，建築及市區道路之管理屬地方自治事項，以直轄市或縣(市)政府為主管機關。上訴人即臺北市政府乃臺北市轄內建築及道路管理之主管機關，本諸建築法及市區道路條例之授權規定，分別訂有臺北市建築管理自治條例、臺北市市區道路管理規則、臺北市現有巷道廢止或改道自治條例、臺北市私有土地供巷道使用公用地役關係認定小組設置要點等規定，以執行其主管轄內建築及道路管理之職權。又「所謂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……(如前述，略)」業經司法院釋字第400號解釋在案。臺北市轄內供通行使用之道路是否該當上開解釋之要件而為既成巷道，上訴人臺北市政府自有依法認定之權限。
- (2) 苟上訴人本諸職權為認定，即無系爭道路是否為既成巷道之法律關係存否不明確，致上訴人在公法上之地位有受侵害之危險並得以確認判決除去該項危險之情事，難認上訴人有提起確認訴訟之確認利益，於法不合⁶，原判決未依此駁回其訴，進而為實體認定，固有未洽，然其駁回之結果仍無二致，仍應予維持。
- (3) 上訴人無非係就系爭道路是否具公用地役權關係為爭議及指摘，顯然忽略其身為主管機關之職責，欲諉由法院代其為認定，難認有理，

⁶ 行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之……。」

應予駁回。

3、臺北市政府嗣於103年間認定本案道路具公用地役權關係：

臺北市政府鑑於前述判決，乃於103年6月4日「臺北市私有土地供巷道使用公用地役關係認定小組」第5次專案會議，認定碧山段1小段○、○、○、○、○、○、○、○及○地號等10筆土地部分範圍(位屬於都市計畫農業區，除○、○地號為國有土地外，其餘皆為私有。如附圖四所示，略)符合司法院釋字第400號解釋，具公用地役權關係，並以103年7月8日以北市府工新字第10364934300號函通知相關地主(103年7月至11月共有10位地主提出訴願，內政部訴願委員會皆駁回)，完成認定作業之行政程序。嗣依財政部國有財產署北區分署104年3月23日以台財產北接字第10430007290號函有關「管用合一」之要求，將○地號國有土地內屬既成道路之範圍，分割出○地號。

4、臺北高等行政法院復於105年間撤銷臺北市政府有關本案道路內之○地號部分範圍具公用地役權關係之行政處分(最高行政法院於106年間駁回臺北市政府之上訴)：

- (1) 由於碧山段一小段○地號土地所有權人不服上開臺北市政府103年7月8日所作○地號具公用地役關係之認定，循序提起行政訟，經臺北高等行政法院105年8月25日103年度訴字第1947號判決撤銷臺北市政府之原處分(○地號部分)，遞經最高行政法院106年8月3日106年度判字第428號判決駁回臺北市政府所提上訴，其主要駁回理由略以：「將私人土地認定為具公用

地役關係之既成道路，對於土地所有權人之權益自造成重大侵害，另既有供不特定之公眾通行之必要，當以主管機關認定當時，該道路仍存在為前提……」、「依原判決確定之事實，○號土地與○號土地交界處之路面自82年1月6日起迄今無法通行，已達20餘年，上訴人(即臺北市政府)於103年7月始以原處分認定原處分附圖○號土地為具公用地役關係之既成道路，自與司法院釋字第400號解釋中經歷公眾通行年代久遠未曾中斷之要件不合，原判決將此部分撤銷，其認事用法並無違誤……」。

(2) 至此，因最高行政法院將本案道路中屬○地號範圍部分認定不具公共地役權關係，致臺北市政府原於103年7月8日認定本案道路具公用地役關係，已於○地號之處中斷，而非全線均屬既成道路。

(三) 臺北市政府修復本案山溝涵管因而屢遇躓礙，詢據臺北市政府相關人員說明如下：

1、(最高法院92年4月30日判決後)該府於93年間即致力於山溝涵管修復，惟因當時法院認定之既成道路位於○及○地號，而欲進入山溝涵管遭破壞處施工，其所途經之其他私有土地並未經認定為既成道路，且部分地主明確表明不同意該府借道進入，該府遂於96年間召開協調會，決定由該府新工處參考84年版地形圖進行修復，且其簡易水土保持申報書亦經該府於98年7月15日核定，然新工處嗣於98年及99年兩度欲進入修復時，皆遭地主以車輛阻擋施工機具，後續雖召開協調會，惟因原遭破壞之山溝現況已偏離原位置，又周遭土地並未經認定為既成道路，因而暫緩施工。嗣

本案歷經最高行政法院103年2月13日駁回臺北市政府所提本案道路不具公用地役關係之訴，以及該府於103年7月8日認定本案道路具公用地役關係後，該府新工處因考量○地號土地所有權人已就上開行政處分提起行政救濟，乃先於104年間申請將○地號國有土地分割出○地號(道路及涵管工程用地範圍，並用以銜接○地號土地，如附圖五及附圖六所示，略)，嗣於104年11月19日至104年12月28日，先將○、○、○地號交界處之圍籬推倒後，於該處(○地號旁)完成第1處山溝涵管之埋設(按：該工程已使本案道路可通達至○及○地號前)，惟在往前進入修復○及○地號旁之第2處山溝涵管(即本案山溝涵管)時，由於現場並無相關界樁且現地四周為雜林，肇使廠商誤判，逕依現場地形狀況選擇最適銜接之路徑與山溝交界處埋設管涵(此即陳訴人所指稱之該府於錯誤位置施工)，經陳訴人指正後，新工處已利用導線測量沿該府認定具公用地役關係道路範圍放樣(如附圖七所示，略)。

2、新工處進行放樣後，因於○、○、○地號交界處遇有籬笆阻隔，且○地號土地所有權人主張○地號土地不具公用地役關係，業已提起行政救濟中，因此工程停滯於籬笆前(僅完成第2處涵管之埋設)，故乍看之下，易有道路直接連通○地號之錯覺。

3、至於目前停頓中之工程現況，業經臺北市政府新工處會同該府水土保持服務團技師於106年5月4日及106年8月8日會勘結果，判定當地山溝無立即危險且路面及周邊植生情形良好。

(四)綜上所述，本案內湖區大湖街通往碧山段一小段○

及○地號道路，經研判為一早期已經通行多年之道路，嗣該等地號前之道路涵管因往昔私有土地界址糾紛而於82年間遭破壞，致道路受阻迄今仍無法通行，然鑑於該道路是否具公用地役權關係，因後續法院判決(刑事訴訟及行政訴訟判決)及臺北市政府間存有反覆且歧異之見解，以致於臺北市政府多年來試圖修復該涵管並恢復道路通行之過程，屢遇躓礙，尚不宜遽為苛責該府；至於陳訴人認為該府涉有專為特定人鋪設道路等情，因查無實證，容屬陳訴人之誤解。

二、臺北市政府為恢復本案大湖街通往碧山段一小段○及○地號道路之通行，既已計劃撥用同地段○地號國有土地進行道路修復工程，以連通前後段道路，且已完成鑑界程序，並先後於107年8月7日核定簡易水土保持申報書，及同年8月15日完成工程細部設計，允應請該府依法積極辦理後續相關事宜，以消弭爭端，並協助解決當地居民對外通行問題：

詢據臺北市政府相關人員指稱，本案因○地號土地業經最高行政法院撤銷公用地役關係之行政處分，故本案涵管及道路修復工程勢無法於該地號範圍內施設，該府乃計劃撥用○地號國有土地，於鑑界後在該地號土地進行道路修復工程，以連通前後段道路，案經106年12月19日邀請陳訴人召開協調會，向其說明後續作法，已獲得陳訴人之共識；嗣該府再補充說明到院略以，本案經於107年1月4日通知上開地號毗鄰土地關係人後，業於同年1月12日進行鑑界(複丈當日僅有鄰地○地號土地權利關係人到場，依地籍測量實施規則第211條規定，關係人不到場者，得逕行複丈)等語。案經該府再於107年9月26日傳送資料到院表示，該府工務局新建工程處嗣已進行「臺北市內湖區碧山

段一小段○地號(保護區)道路回復通行工程」規劃設計，並於107年7月3日提報該工程簡易水土保持申報書，經該府工務局以107年8月7日北市工地審字第1076008221號函核定，工程設計亦已於107年8月15日完成(如附圖八-本案工程設計平面圖，略)，現刻正辦理後續工程施工事宜等語。基此，臺北市政府允應依法積極辦理後續相關事宜，以消弭爭端，並協助解決當地居民對外通行問題；如有公有土地遭占用或公物遭破壞情形，並應請通知管理機關依法處理。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請臺北市政府依法妥處見復。
- 二、調查意見函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：林雅鋒