

壹、案由：據訴，新北市泰山區明志路1段352巷底坐落黎明段○○○地號範圍之路段為私設道路，詎新北市政府認定為現有巷道；又，該地及同段○○○地號為地勢陡峭之叢林地，該府竟劃屬公共設施完竣地區改課地價稅，均損及土地所有權人權益，涉有違失等情。

## 貳、調查意見：

據訴新北市泰山區明志路1段352巷底坐落黎明段○○○地號範圍之路段為私設道路（下稱系爭路段），土地所有權人於民國（下同）75年間即於系爭路段設置鐵柵門，以阻絕不特定人通行，惟因近來毗鄰系爭路段之黎明段○○○地號土地所有權人欲申請建築，向新北市政府檢舉鐵柵門妨礙公眾通行，該府於勘查後竟稱70年間因核准建築線之故，即認定系爭路段為現有巷道，爰依市區道路條例擅自建築規定拆除鐵柵門。又，泰山區黎明段○○○、○○○地號雖屬泰山都市計畫住宅區，惟係坐落林口特定區計畫保護區邊界，乃為地勢陡峭之叢林地，應屬「平均地權條例施行細則」規定之公共設施尚未完竣範圍，然該府竟未考量實際情形，即予改課地價稅，均損及土地所有權人權益等情，陳請本院調查。本院為釐清案情，除函請相關機關查明及赴現地履勘外，並約請相關機關人員到院詢問，業經調查竣事，茲臚列調查意見如后：

一、新北市政府對於認定系爭路段屬現有巷道過程疑義之處，允應依法妥善釐清處理，以保障土地所有權人財產權益。

（一）按臺灣省政府62年9月12日發布之「臺灣省建築管理規則」第3條第1項規定：「建築基地，臨接計畫道路，或依『面臨既成巷道建築基地申請建築原則』得申請指示或指定建築線。……」同規則第4條規定：「未有細部計畫地段之土地，申請指定建築線者，應依左列之規定檢附圖件。……前項建築線之指定，應公告之，並送都市計畫委員會作審議之參考。」次按內政部64年3月21日發布之「面臨既

成巷路建築基地申請建築原則」<sup>1</sup>第2點規定：「本原則所稱之既成巷路，不包括防火巷及類似通路，並應合於左列各款條件：1、為供公眾通行，且自申請建築基地通至鄰近計畫道路之路段，寬度最少2公尺以上者。2、巷路兩旁之房屋已編有門牌者。……」再按現行建築法第48條規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。前項以外之現有巷道，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之。」又查現行之「新北市建築管理規則」第2條規定：「本規則所稱現有巷道，其範圍如下：……4、本法於中華民國73年11月7日修正公布前，曾指定建築線之現有巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。」

- (二)本案據訴70年間黎明段○○○地號為崎嶇之田(林)地景，新北市政府(前臺北縣政府)於指定70T定033號建築線時，認定系爭路段為現有巷道，乃係依據泰山區公所(前泰山鄉公所)出具之證明，而該證明雖載明志路1段270巷供民眾通行10年以上，惟所稱供民眾通行10年以上之道路，應未包括系爭路段，由於該路段當時並未有供民眾通行之事實，復與「面臨既成巷路建築基地申請建築原則」規定(即現有巷道【該原則稱既成巷路】除供公眾通行外，巷道兩旁之房屋應編有門牌)未合，且土地所有權人對於系爭路段當時遭認定為現有巷道

---

<sup>1</sup> 該原則經該部以66年12月31日台內營字第765991號函予以廢止，嗣臺灣省政府以67年2月1日府建四字第950號函：「在本府未另訂其他適當規定以資取代該規則前，對於面臨既巷路基地申請建築案件仍應比照原訂規則辦理。」

情事，亦完全不知情；又，該府核准70T定033號建築線指示（定）申請書圖中審查人員簽章欄內，並無審查人員核章，應屬無效之指定等語。

- (三)查呂○○為申請黎明段○○○地號（重測前為山腳段溝子墘小段○○○、○○○-○地號）建築，於67年10月2日向新北市政府申請指定建築線，案經該府認定黎明段○○○地號（89年10月4日重測前為山腳段溝子墘小段○○○-○地號）部分土地為現有巷道並核准67T定458號建築線後，該府再就指定道路情形於67年11月30日公告於該府及泰山區公所公告欄，查當時「臺灣省建築管理規則」，並無通知土地所有權人之規定。復查泰山區公所於67年7月18日以67北縣泰鄉建字第7210號函復呂○○所載：「明志路1段270巷巷道壹條，確係供民眾通行10年以上屬實，特此證明。」惟函文中並未標示現有巷道之位置，故當時所稱270巷供民眾通行10年以上之巷道範圍是否含括○○○地號之部分土地，尚難認定。又據上開指定建築線申請案所附之圖示顯示，該地號之現有巷道一側有門牌編為明志路1段270巷○○、○○號（72年8月1日整編為明志路1段352巷○○、○○號）兩房屋，惟其與「面臨既成巷路建築基地申請建築原則」第2點所定巷路兩旁之房屋編有門牌者之條件，卻未盡相符。加以270巷係單向出口，○○○地號乃坐落巷底，顯然該地號僅供兩住戶通行，惟此情能否稱為公眾通行，尚有待商榷。
- (四)再查69年8月間翁○委託葉大松建築師事務所申請於重測前山腳段溝子墘小段○○○、○○○-○○○、○○○-○○○地號建築時，發現由於泰山區公所函復呂○○有關明志路1段270巷確係供民眾通行

10年以上，未標示現有巷道之位置，致當時該府誤將方便鄰近住戶行走之○○○地號部分土地認定為現有道路，造成翁○無法於○○○地號建築。翁○於69年11月24日遂向該府申請將156地號土地認定道路部分，予以廢除並按原現有巷道指定。案經該府邀集泰山區公所及翁○等於69年12月19日至現場勘查結果，泰山區公所出具之270巷已供通行達10年以上之證明，並未標示現有巷道之位置，復以鄰近住戶王○○、王○○<sup>2</sup>等兩戶為方便出入而經過156地號，造成路痕致該府承辦人員將此路痕視為270巷予以指定。嗣因翁○已將原270巷整理並拓寬為6公尺外，王○○及王○○亦出具無條件改由基地旁原有階梯道路通行之同意書，該府遂核定廢除67T定○○○號建築線指定部分現有巷道，並重新認定巷道範圍後，據以指定70T定033號建築線，依法於70年2月24日公告於該府及泰山區公所公告欄。另卷查案內所附泰山區公所以69年1月10日69北縣泰鄉建字第0304號函復翁○所載：「坐落本鄉明志路1段270巷巷道，……確係供公眾通行已滿10年以上屬實，特此證明。」由於新北市政府核准70T定033號建築線所認定現有巷道之位置，係廢除67T定458號建築線原認定之現有巷道位置，於重新認定後改由階梯道路通行，導致○○○地號被認定為現有巷道之面積略為擴大。由上可知，泰山區公所出具供民眾通行之證明，並未標示現有巷道之位置，故難據以斷定現有巷道之位置，此由該府認定67T定458號及70T定033號建築線現有巷道位置差異可證；又現有巷道位置應以有無供公眾通行之事實為

---

<sup>2</sup> 卷內無王○○及王○○之身分證明文件及所有權文件，新北市政府研判兩人應為270巷32、34號房屋住戶。

斷，惟該府卻由通行者出具同意書，即重新認定巷道範圍，其適法性亦有疑義。

- (五)有關陳訴人指訴，70T定033號建築線指示(定)申請書圖中審查人員簽章欄內，並未有審查人員核章，該案建築線指定應屬無效乙節，經卷查案內審查人員簽章欄，確無審查人員核章，惟該案行政簽核內容均與申請書圖相符，並完成公告程序，尚難以此認定該核准案係屬無效。
- (六)至於系爭路段由何權責機關養護一節，依據該府查復表示，明志路1段352巷之養護單位為泰山區公所，該公所養護352巷範圍為自明志路1段起至文史影像公園旁原鐵柵門前止，最後1次養護紀錄為98年11月等語，顯見泰山區公所養護352巷之範圍僅至黎明段○○○地號土地所有權人設置之鐵柵門止，亦即系爭路段並非屬該公所養護之範圍。
- (七)綜上，本案新北市政府於核准67T定458號及70T定033號建築線時，所依據泰山區公所出具之明志路1段270巷確係供民眾通行10年以上之證明，並未標示現有巷道之位置，故當時所稱供民眾通行之巷道範圍是否包括○○○地號之部分土地，尚難認定。又系爭路段旁雖有兩房屋編有門牌，惟均屬同側，與「面臨既成巷路建築基地申請建築原則」第2點所訂巷路兩旁之房屋應已編有門牌者之條件，未盡相符；再者，270巷為單向出口，○○○地號坐落巷底，顯然系爭路段僅供2住戶通行，此情能否稱為公眾通行，亦有待商榷；加以現有巷道位置可否由通行者出具同意書予以改道，亦有疑義，且系爭路段並非由新北市政府養護，凡此俱見該府認定系爭路段屬現有巷道之過程，難謂無疑義之處，是以該府允應依法妥善釐清處理，以保障土地所有權人之

財產權益。

二、系爭路段是否屬現有巷道之疑義，已如前述，新北市政府於尚未釐清爭議之際，即依據市區道路條例規定，拆除土地所有權人設置之鐵柵門，難謂允當；又退而言之，縱令系爭路段屬現有巷道，惟現有巷道非屬市區道路範疇，該府依據該條例予以勒令拆除，顯非適法。

(一)按市區道路條例第2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，都市計畫以外所有道路。三、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路。」同條例第6條規定：「市區道路之修築，其系統及寬度，應依都市計畫之規定辦理；未有都市計畫者，應依據第32條所訂定之市區道路工程設計標準，參酌當地實際需要及可能發展，擬訂道路系統圖，並註明寬度，連同修築計畫，報經上級市區道路主管機關核定後，公布施行。前項道路系統圖經核定公布施行後，建築主管機關應即規定建築物之境界線。」復按建築法第48條規定：「直轄市、直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。前項以外之現有巷道，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之。」據上，市區道路之認定，市區道路條例第2、6條已有明文，又現有巷道係出自建築法第48條第2項為指定建築線之規定而來，因之現有巷道依前開市區道路條例及建築法定義，非屬市區道路（經公告道路）範疇（內政部96年7月31日台內營字第0960804684號函釋參照）。

(二)據陳訴人指訴，新北市政府於接獲民眾檢舉黎明段○○○地號遭設鐵柵門圍堵之情事後，依市區道路條例第16、33條規定執行拆除，惟現有巷道非屬市區道路範疇，則該府依據該條例規定拆除鐵柵門，應屬無據云云。

(三)經查新北市政府於接獲民眾陳情○○○地號遭設鐵柵門情事，於100年7月13日辦理該地號現場會勘，確認系爭路段為現有巷道及擅自建築鐵柵門已影響公眾通行後，爰依市區道路條例第16、33條規定，於100年8月22日執行拆除。據該府表示，依據市區道路條例第2條第1款規定，都市計畫區域內所有道路均為市區道路。系爭路段既已認定為現有巷道，即具公共地役關係，應供不特定對象通行，該府依該條例予以處分，尚無不當之處等語。惟據內政部於本院約詢時表示，依市區道路條例及建築法規定，現有巷道非屬市區道路（經公告道路）範疇，本案新北市政府並不能依據市區道路條例規定，勒令拆除其認定屬現有巷道之系爭路段鐵柵門，而應依該府所定之道路管理自治法規進行處分，方屬適法，然目前該府尚未訂定該自治法規，故應循其他適當法令規定進行違規行為之處分等語。

(四)綜上，本案系爭路段是否屬現有巷道之疑義，已如前述，新北市政府於尚未釐清爭議之際，即依據市區道路條例之規定，拆除土地所有權人設置之鐵柵門，難未允當；又退而言之，縱令系爭路段屬現有巷道，惟現有巷道非屬市區道路範疇，該府依據該條例予以勒令拆除，顯非適法。

三、本案土地是否為公共設施完竣範圍，係攸關人民納稅之權利義務事項，惟因新北市政府怠於訂定「道路同側街廓之深度有顯著差異者或毗鄰地形特殊者」之審



認標準，竟草率以「臺北縣公共設施完竣地區清查系統教育訓練及疑義研討會議」決議，即作為認定之依據，核有違失。

- (一)按平均地權條例第22條第1項規定：「非都市土地依法編定之農業用地或未規定地價者，徵收田賦。但都市土地合於左列規定者，亦同：……2、公共設施尚未完竣前，仍作農業用地使用者。……」復按「平均地權條例施行細則」第36條規定：「本條例第22條第1項第2款所稱公共設施尚未完竣前，指道路、自來水、排水系統、電力等4項設施尚未建設完竣而言。前項道路以計畫道路能通行貨車為準；自來水及電力以可自計畫道路接通運輸者為準；排水系統以能排水為準。公共設施完竣之範圍，應以道路兩旁鄰接街廓之一半深度為準。但道路同側街廓之深度有顯著差異者或毗鄰地形特殊者，得視實際情形由直轄市或縣（市）政府劃定之。」
- (二)據陳訴人指訴，黎明段○○○、○○○地號雖屬泰山都市計畫住宅區，惟因坐落林口特定區計畫保護區邊界，為地勢陡峭之叢林地，應為「平均地權條例施行細則」36條第3項但書規定「道路同側街廓之深度有顯著差異者或毗鄰地形特殊者」，非屬公共設施完竣之範圍，詎新北市府竟未考量實際情形，逕予改課地價稅，損及土地所有權人權益等情。
- (三)查新北市政府於98年辦理都市計畫區公共設施完竣範圍清查時發現，僅一邊毗鄰計畫道路之住宅區區塊為數不少，該等區塊倘以毗鄰計畫道路一半深度劃定公共設施完竣範圍，則其餘一半將永屬公共設施未完竣範圍，未能（改）課徵地價稅，造成賦稅不公，該府爰於98年4月27日召開「臺北縣公共

設施完竣地區清查系統教育訓練及疑義研討會議」決議：該等區塊以毗鄰計畫道路為判別整個區塊是否為公共設施完竣之依據，且其他地區如有類似情形，則依此原則辦理。嗣該府於98年底完成都市計畫區公共設施完竣範圍清查作業，並由該市各地政事務所將應改劃公共設施完竣範圍之地號列冊，移送稅捐稽徵機關（改）課徵地價稅。復查本案黎明段○○○、○○○地號坐落僅一邊毗鄰計畫道路（泰山區明志路）之住宅區區塊，且該計畫道路寬度15公尺（開闢寬度12~15公尺），並可接通自來水、電力及完成排水系統，是以該等土地為前揭清查作業地區，該府爰將該等地號全部劃為公共設施完竣範圍，而範圍內除新北市府稅捐稽徵處會同地政機關現場實地勘查確認供文史影像公園、擋土牆、登山步道及公眾通行之道路等使用，面積合計90平方公尺，核符土地稅減免規則規定免徵地價稅外，其餘土地均由該處自99年起由原課徵田賦改按一般用地稅率核課地價稅。

- (四) 至於「平均地權條例施行細則」第36條第3項所稱「深度有顯著差異」、「毗鄰地形特殊」及該項立法意旨為何一節，依據內政部查復表示，所謂「深度有顯著差異」指都市計畫街廓深度過深（如大街廓之設計），以致街廓一半深度內之土地將有部分土地（如裡地）無法做合理使用，如劃為公設完竣地區予以課稅，會造成不合理情形；「毗鄰地形特殊」指毗鄰計畫道路之街廓有隆起（如山壁、上升之山坡）或凹下（山谷、下降之山坡）或其他特殊地形者。該細則第36條第3項之立法意旨係考量都市計畫公布後，直轄市或縣（市）各街廓大小不一及街廓地形特殊，無法以依固定深度為標準，有

關上開樣態仍應由各直轄市、縣(市)政府依實際情形自行審認等語。本案黎明段○○○、○○○地號雖屬泰山都市計畫住宅區，惟因坐落林口特定區計畫保護區邊界，為地勢陡峭之叢林地，該府於認定公共設施完竣地區卻未依該細則第 36 條第 3 項之立法意旨，視實際情形核實審認，逕以 98 年 4 月 27 日會議決議，遽認該等土地全部為公共設施完竣範圍。該府查復表示，將訂定公共設施完竣範圍劃定原則，明訂「道路同側街廓之深度有顯著差異者或毗鄰地形特殊者」認定標準，俟訂定後，重新審認該等土地是否位屬公共設施完竣範圍，倘係屬公共設施未完竣地區，則仍按田賦課稅，已繳納地價稅款者另案辦理退稅，若仍屬公共設施完竣地區，則未繳納稅款者，將展延繳納期限並重新寄發繳款書云云。

- (五)綜上，本案土地是否為公共設施完竣範圍，係攸關人民納稅之權利義務事項，惟因新北市政府怠於訂定「道路同側街廓之深度有顯著差異者或毗鄰地形特殊者」之審認標準，竟草率以「臺北縣公共設施完竣地區清查系統教育訓練及疑義研討會議」決議，即作為認定之依據，核有違失。

**調查委員：劉玉山**