

壹、案由：國道三號清水、關西及東山等3處休息站竟充斥巨型違建，嚴重威脅遊客安全；惟主管機關交通部臺灣區國道高速公路局卻任由經營廠商逕自對外開放營業，並疑似以過期使用執照掩護廠商通過消防安檢，均涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

據報載及民眾陳訴，國道三號清水服務區二樓增建建物未取得使用執照，交通部台灣區國道高速公路局（下稱高公局）未盡監督之責，反而以過期之消防安檢申請書矇混過關；另關西休息站國道交通宣導專區及遊樂場亦有大型違建；東山休息站則把違建蓋在百年老樹旁之戲水區等情。案經本院函詢高公局、台中縣消防局、內政部及行政院環境保護署（下稱環保署）等相關機關，並赴現場履勘，及詢問高公局局長李○○、內政部營建署（下稱營建署）署長葉○○等相關主管人員等調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、高公局縱容清水及南投服務區經營廠商無照建築，既未積極處理相關環境影響評估審查事宜，並延宕違章建築查報處理作業，且更核予清水服務區尚未取得建築執照之增建夾層「建築物室內裝修施工許可證明」，均有違失。
 - （一）高公局係內政部依建築法所核定國道路權範圍內之主管建築機關。按國道路權範圍內建築管理要點第14點規定：「工程處及工務段執行違章建築查報及拆除工作程序如下：（1）工務段如發現違章建築，除應立即制止其繼續施工外，並即將該違章建築之位置、里程、型式等有關資料移送工程處處理。（2）工程處應即實施勘查及認定並通知違建人限期自行拆除。逾期未拆除者，得強制拆除之。」另依高

公局業務權責，並由該局路產組負責違章建築之督導事項。又高公局於國道三號各服務區均設置有辦公室，並設有「督導」，負責督導各服務區之戶外景觀維護、環境衛生維持、公共設施維護、廠商營運管理等事宜。另建築物室內裝修管理辦法第19條第1項規定：「供公眾使用建築物或經內政部認定之非供公眾使用建築物之室內裝修，建築物起造人、所有權人或使用人應向直轄市、縣(市)主管建築機關或審查機構申請審核圖說，審核合格並領得直轄市、縣(市)主管建築機關發給之許可文件後，始得施工。」同辦法第6條則規定：「本辦法所稱之審查機構，指經內政部指定置有審查人員執行室內裝修審核及查驗業務之直轄市建築師公會、縣(市)建築師公會辦事處或專業技術團體。」

- (二)清水及南投服務區經營廠商新東陽股份有限公司(下稱新東陽公司)於97年4月與高公局完成議約取得經營權後，即依「委託經營管理契約」辦理建築物室內裝修及相關增建工程。清水服務區於同年8月提出營業廳裝修工程審查及建造執照(併雜項工作物)申請，同年10月1日取得建築物室內裝修施工許可證明，並於98年4月24日取得建築物室內裝修合格證明；南投服務區則於97年4月29日取得建築物室內裝修施工許可證明，同年6月申請建造(併雜項工作物)執照，並於98年3月6日取得建築物室內裝修合格證明(室內裝修及增建工程均於97年6月30日竣工)。
- (三)前開清水及南投服務區申請增建建造(併雜項工作物)執照事宜，因新東陽公司認為申請內容與原環境保護事項並無重大改變，乃函請高公局報請交通部轉環保署備查，惟環保署認為該申請內容已涉及

變更環境保護事項，需辦理環境影響評估差異分析。經數度公文往返，延宕至98年9月21日環保署環境影響評估審查委員會第184次會議，始完成審核「第二高速公路後續計畫變更內容對照表(南投服務區及清水服務區新增設施)」，環保署並於同年10月7日函復高公局前開對照表經審核修正通過。高公局則於98年10月8日核發98國道建字第00009號(南投服務區)及00010號(清水服務區)建造執照，並於同年11月24日及25日核發98國道使字第00019號(清水服務區)及00018號(南投服務區)使用執照。

(四)經查清水服務區辦公室即設置在該服務區二樓，詢據高公局稱，該服務區二樓增建工程係於97年10月併同室內裝修工程開工，同年12月25日已完成主體結構，該局「督導」係屬業務人員，難以分辨室內裝修與增建工程之差異云云。惟查該等工程均明載於「經營管理執行計畫書」中，且增建工程即位於辦公室旁，並頗具規模，該「督導」竟視而不見，未加通報，迨至98年2月16日，高公局中區工程處(下稱中工處)大甲工務段始查報清水服務區屋頂販賣區及簡易賣點未符合相關法規要求，未能取得使用執照，並於同年3月16日處使用人新東陽公司新台幣(下同)5千元罰鍰並勒令停止使用、限期改善；同年7月2日再處起造人中工處1萬元罰鍰並勒令停止使用、限期完成補辦手續；迄98年7月報載國道三號服務區相關違建後，廠商始自同年月8日起停止營業使用。

(五)次查，南投服務區增建工程亦併同室內裝修工程開工，且於97年6月底即完工，增建項目包括景觀台、瞭望台、簡易賣場、露天休息區及咖啡廣場等，皆

係戶外工程，更不可能與室內裝修工程混淆。惟中工處南投工務段延宕1年餘，迨至98年8月21日，始查報該等增建及雜項設施尚未取得建造執照，而於同年10月7日以擅自建造及擅自使用分處起造人中工處2千元及3千元罰鍰，並勒令停止使用、限期完成補辦手續。

(六)另觀之「新東陽清水服務區裝修工程」建築物室內裝修許可圖說3/E1立面詳圖(張號14)，西雅圖咖啡係為室內「夾層」構造。惟查該室內夾層係屬新增工程，尚未取得建築執照，高公局卻核予「建築物室內裝修施工許可證明」准予施作，致媒體質疑清水服務區新增建物係屬違建，室內裝修消防安檢申請書竟附上91年的舊執照矇混過關，顯有未當。

(七)綜上，高公局以清水及南投服務區建築執照申辦之行政程序未完成(即程序違建)為由，縱容清水及南投服務區經營廠商無照建築，既未積極處理相關環境影響評估審查事宜，並延宕違章建築查報處理作業，且更核予清水服務區尚未取得建築執照之增建夾層「建築物室內裝修施工許可證明」，均有違失。

二、關西服務區交通宣導專區係經營廠商於94年底配合高公局交通安全宣導政策所增建，該局北區工程處迨至98年7月始查報違建，且迄今仍未能完成建築執照申辦程序，核有違失。

(一)關西服務區於94年6月1日由南仁湖育樂股份有限公司(下稱南仁湖公司)承接經營後，經營廠商因營運需要而進行室內裝修及增建工程，並配合高公局因應雪山隧道通車及國道交通安全宣導政策需要，將分散於區內各處之交通宣導設施集中設置於交通宣導專區。

(二)詢據高公局北區工程處(北工處)稱，關西服務區交

通宣導專區係於94年11月20日開工，95年1月20日完工。北工處則於95年2月3日第1次申請建造執照，並分別於95年7月7日、96年4月18日、98年8月20日及同年11月12日數度提出建造執照申請，皆因該交通宣導專區非為防火構造、圖說書件不全，且涉及環評內容變更等事宜，迄未能取得建造執照。北工處則於98年7月9日查報該交通宣導專區尚未完成建築執照申辦程序，並於同年7月24日以擅自建造及擅自使用分處起造人北工處2千元及3千元罰鍰，並勒令停止使用、限期完成補辦手續。本院於98年9月底前往履勘時，發現該交通宣導專區業已停止使用，惟迄同年11月13日高公局始就「高速公路局所轄建管範圍內，建築執照申請是否涉及應重新辦理環境影響評估之變更案件，個案提送環保署審查備查與否認定標準」邀請環保署、交通部等單位研議，北工處並依該會議紀錄認定本案無需提報環保署辦理變更內容審查。北工處並於同年12月2日與廠商召開協調會議，預定98年12月底可核發建造執照，99年1月底前完工，99年2月10日前可辦理申請使用執照。

- (三)綜上，關西服務區交通宣導專區於95年2月3日第1次申請建造執照前即已先行動工，自95年起雖數度提出建造執照申請，惟皆未能取得建造執照，且自96年4月18日申請建造執照未果後，高公局消極怠惰，不僅放任廠商無照建築，且未積極督促廠商申辦建造執照，亦未本於職權查報違建，迄98年7月報載國道三號服務區相關違建後，北工處始查報該違建，廠商方於同年8月20日再次申辦建造執照，致該交通宣導專區延宕迄今仍未能完成建築執照申辦，嚴重影響社會觀感，核有違失。

三、高公局逕行認定東山服務區林蔭迴廊戶外薄膜非屬建築法所稱之構造物或雜項工作物，可免申請建造執照，認事用法錯誤，顯有疏失。

(一)經查媒體所稱東山服務區把違建蓋在百年老樹旁的戲水區，係東山服務區經營廠商統一超商股份有限公司(下稱統一超商)依據委託經營管理契約執行計畫書，將室外公共休憩區做整體改善配置，設置薄膜戶外類樹枝造型之林蔭迴廊。該林蔭迴廊係於96年8月動工、同年9月完工，涵蓋面積約700平方公尺。

(二)媒體披露上開違建後，高公局南區工程處(下稱南工處)於98年9月8日檢陳統一超商有關該林蔭迴廊說明，認為該戶外薄膜為可拆卸式設備，非屬建築法第4條及第7條所稱之構造物或雜項工作物，係屬公共藝術裝置，可免申請建造執照。高公局旋於同年月21日函復同意備查。

(三)嗣經本院現場履勘後，認為該鋼鐵造之林蔭迴廊，設施涵蓋面積廣大，恐有公共安全疑慮，遂函詢營建署，經該署以98年11月4日營署建管字第0980074131號函高公局略以，該戶外薄膜造型迴廊，具頂蓋樑柱屬建築法第4條所稱之建築物，如係臨時性可拆卸式活動設施，亦應依建築法第99條及當地建築管理自治條例(規則)有關臨時性建築物之相關規定，申請臨時性建築許可。南工處遂於98年11月26日完成違建查報，並於98年12月1日函請統一超商於同年月31日前補行申請相關建築執照。

(四)綜上，高公局逕行認定東山服務區林蔭迴廊戶外薄膜非屬建築法所稱之構造物或雜項工作物，可免申請建造執照，認事用法錯誤，顯有疏失。

四、高公局辦理建築管理相關業務，不僅未設置專責之建

築管理單位，且相關權責不清，有失主管建築機關之職責，核有未當。

- (一)建築法第3條第1項規定：「本法適用地區如左：一、實施都市計畫地區。二、實施區域計畫地區。三、經內政部指定地區。」同法第2條第2項並規定：「在第三條規定之地區，如以特設之管理機關為主管建築機關者，應經內政部之核定。」高公局前經內政部以64年4月29日台內營字第630019號函及68年1月15日台內營字第826651號函授權管理高速公路路權範圍內，有關收費、守護等管理設施所需之各種建築物。嗣該部於80年2月22日以台(80)內營字第89844號函核定該局為北部區域第二高速公路路權範圍之主管建築機關，及於86年10月24日以台(86)內營字第8681944號函核定為第二高速公路後續計畫(竹南西湖段至白河新化段)路權範圍內主管建築機關，並自86年10月29日起實施。
- (二)按高公局之組織與職掌，該局係以技術組設計科兼辦建築執照、室內裝修許可核發及公共安全查核事項。惟詢據高公局表示，該局對於建築執照審查事項，係成立「建築管理執照審查小組」辦理相關審查事宜，小組成員共3人。經查，該小組成員之資格雖尚符建築法第34條第2項之規定，惟其中2人隸屬中工處、1人隸屬南工處，與高公局辦理建築執照相關業務之技術組均屬不同單位，顯見高公局「建築管理執照審查小組」僅係任務編組，尚非建築管理專責單位，核有未當。
- (三)次查，高公局各服務區興辦工程皆以各區工程處處長為起造人申辦建築執照，由中工處、南工處組成之「建築管理執照審查小組」辦理審查作業，再由高公局(技術組)核發執照；至違章建築處理業務，

則由各區工程處所轄之工務段派員查報後，函送各區工程處，再由各區工程處認定及執行拆除。揆諸高公局各項建築管理流程，係以區工程處審查區工程處興辦之工程，甚而以區工程處轄下之工務段負責查報區工程處之違建，各項行政作為不無球員兼裁判之虞，實難昭公信，亦有未當。

(四)綜上，高公局辦理建築管理相關業務，不僅未設置專責之建築管理單位，且相關權責不清，有失主管建築機關之職責，核有未當。

五、內政部核定高公局為高速公路路權範圍內之特設主管建築機關，且長期未善盡指導考核之責，均難謂妥適。

(一)經查，內政部依建築法第2條第2項規定核定之特設主管建築機關，計有：營建署玉山國家公園管理處、金門國家公園管理處、雪霸國家公園管理處、墾丁國家公園管理處、太魯閣國家公園管理處、陽明山國家公園管理處、海洋國家公園管理處、科學工業園區管理局、南部科學工業園區管理局、中部科學工業園區管理局、高公局、經濟部加工出口區管理處(包括高雄分處、台中分處、中港分處及屏東分處)、經濟部水利署台北水源特定區管理局、行政院農業委員會屏東農業生物技術園區籌備處等。前揭內政部所核定之特設主管建築機關所轄範圍皆有特定區域，唯有高公局所轄之高速公路路權範圍為幾乎涵括全國各縣市之線狀狹長區域，其在管理上恐有鞭長莫及之虞；且國道各服務區均係供公眾使用之建築物，悠關公共安全，更應循一般行政程序嚴加管理。

(二)據高公局說明，高速公路路權範圍相關建築執照之申辦，除需向該局申請外，消防設備部分需會辦各縣市消防主管機關；另依下水道法、水土保持法規

定專用下水道及水保設施之審查、設置及管理，亦均需轉送委託地方政府主管局處審查。經查高公局相關建築管理作業，除建築執照核發及違章建築處理外，清水服務區之建築物室內裝修審查，係委託台灣省建築師公會台中縣辦事處辦理，南投服務區則委託台灣省建築師公會南投縣辦事處審查；又清水服務區之建築物消防安全設備圖說部分，係由台中縣消防局審查，而有關防火避難設施、緊急進口設備及防火門窗部分，依法應由主管建築機關（即高公局）審核，惟台中縣消防局卻一再函請台中縣政府工務處審核。顯見不僅造成申請單位因申辦窗口不一致，而易混淆且增加流程時間外，相關權責單位間對彼此會辦業務亦混淆不清。

- (三)參照建築法第2條第1項規定：「主管建築機關，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。」及同法第20條規定：「中央主管建築機關對於直轄市、縣(市)建築管理業務，應負指導、考核之責。」之意旨，內政部對於依法核定之特設主管建築機關更應負有「指導、考核之責」。惟查，內政部目前辦理之全國性專案建築管理業務督導，包括違章建築督導、公共建築物無障礙生活環境業務督導、建築物公共安全督導及機械遊樂設施督導等，除公共建築物無障礙生活環境業務督導外，高公局均未被列入督導對象。
- (四)綜上，內政部核定高公局為高速公路路權範圍內之特設主管建築機關，且長期未善盡指導考核之責，均難謂妥適。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正交通部台灣區國道高速公路局。
- 二、調查意見一至四，函請交通部台灣區國道高速公路局檢討議處相關失職人員見復。
- 三、調查意見五，函請內政部檢討改進見復。
- 四、調查意見一至五，函復陳訴人。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。