

調 查 意 見

壹、案由：據翁○○陳訴，坐落台北市內湖區碧山段1小段312、315地號等之國有山溝及既成道路，遭他人違法破壞並阻絕通行；詎台北市政府迄未依法積極修復道路，亦未責成違規人限期修復，影響公眾通行等情乙案。

貳、調查意見：

本案原係翁○○(下稱翁君)陳訴，坐落台北市內湖區碧山段1小段312、315地號等之國有山溝及既成道路，遭他人違法破壞並阻絕通行；詎台北市政府迄未依法積極修復道路，亦未責成違規人限期修復，影響公眾通行等情；嗣簡00(下稱簡君)則陳訴，渠82年間因未依山坡地保育相關規定擅自於其所有內湖區碧山段1小段000地號違規整地、挖溝、闢路，並堆置土石，業經市府建設局於82年2月22日依相關規定處分，並經法院判決罰款確定，95年11月7日執行回復原狀完畢，惟市府新工處以本院93年12月15日函「既係依據法院判決結果及回復山區道路原貌，即應排除萬難，貫徹公權力」為由，無限延伸至312、315、307、310等地號等情。案經本院調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、台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。

(一)按建築法第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……」、「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。」另台北市建築管理自

治條例第2條用語定義，第3款明定：「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。」復按內政部68年10月1日台內營字第049058號函釋：「供公眾通行道路之認定以其形成因素各異，法律關係亦非一致，其認定標準不宜統一訂定，應責由市縣主管建築機關仍依本部68年8月26日台內營字第745210號函：『得就其供使用之性質，使用期間，通行情形及公益需要而為認定』……。」及71年11月24日台內營字第122110號函釋：「供公眾通行道路，應由市縣主管機關就其使用之性質、使用期間、通行情形及公益上需要而為認定，前經本部66.8.26台內營字第745210號函釋在案……。」是故，依法既成巷道(現有道路)應由直轄市、縣(市)主管機關認定，合先敘明。

(二)次按司法院大法官釋字第400號(85年4月12日)解釋理由書略以：「……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。……又因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止……。」另台北市政府(下稱市府)96年12月5日府法二字第09608156500號函復台北市議會第10屆第2次大會同年11月28日

議員書面質詢，對於既成道路之要件與相關權利義務，均定義明確，並明示如下：

- 1、按所謂「既成道路」，係指私有土地存有公用地役關係，或因政府未經徵收即先行開闢為道路者；或因人民自行闢設為道路者；或依都市計畫寬度開闢為道路而未辦理徵收者，不一而足。而針對「既成道路」之相關權利義務，所涉問題繁多，迭經本府做成相關函釋在案。以下分別參考大法官第400號解釋以及相關學說與實務見解後，針對既成道路定義與相關權利義務說明之。
- 2、既成道路之要件：
 - (1)土地成為道路供公眾通行。
 - (2)已歷數十年之久，實務上多認為需20年以上(最高行政法院92年判字第1124號判決)。
 - (3)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。
 - (4)供公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事。
 - (5)需歷經之年代久遠而未曾中斷。
- 3、既成道路之負擔：
 - (1)不得違反供公眾通行之目的而作他用。例如：如任意設置路障，得依道路交通管理處罰條例第82條以下之規定加以排除。又既成道路如屬市區道路條例第2條所稱之市區道路範圍，則主管機關得依市區道路條例第3條、第7條與第16條之規定，於既成道路上從事改善養護工作，並得設置路燈、號誌、擋土牆、停車場等市區道路附屬工程。
 - (2)政府得為必要之改善養護。依台北市市區道路管理規則第14條規定，道路主管機關得就既成

道路為必要之改善或養護，故內政部台(67)內字第6301號函釋：「為便利公眾通行，整修市鄉道路環境於現有既成道路上為必要之改善養護鋪設柏油路面……。」至於開挖測溝部分，依大法官第440號解釋，則不在既成道路所受負擔之列。另同號解釋亦說明，對於既成道路或都市計畫用地，主管機關在依據法律辦理徵購前，固得依法加以使用，如埋設電力、自來水管線及下水道等地下設施，惟應依比例原則擇其損失最少之處所及方法為之；對土地權利人因此所受之損失，並應給予相當之補償。

(三)市府歷年來對於本案系爭道路之認定情形：

1、認為屬「私設道路」者，略如下表：

日期	概要
89年6月17日	按88年9月21日台灣高等法院民事判決86年度上字第153號判決主文略以：「簡君應將其所有座落內湖區碧山段1小段000地號土地上，如本判決附圖所示C部分(面積2平方公尺)深溝填平至與東側同地號土地上D部分(面積343平方公尺)原 私設道路 相連並得通行之狀態。」、「簡君不得以任何方式阻礙陳君、翁母於上開C、D部分道路通行之行為。」其理由略以：「本件陳君等依協議書請求，既屬有據，則兩造關於侵權行為及公用地役權之主張與陳述等攻防方法，併所提各項證據資料及請求調查之證據，即無一一調查審究之必要。」故市府建設局(現改制產業發展局，下稱產發局)89年6月17日之協調會議結論略以：「翁君所有000地號與簡君所有000地號土地上 道路之維護及管理 係屬私權糾紛，且高等法院已判決確定，應依高等法院之判決辦理。」
89年8月1日	市府建設局以北市建四字第8924632900號函復翁君略以，台端陳情事項業經89年6月17日邀集相關單位開會研商獲致共識略以：2. 台端所有196地號與簡君所有000地號土地上 通行道路維護及管理 ，依高等法院之判決辦理。
92年7月2日	按91年7月16日台灣高等法院民事判決90年度上更(一)字第221號判決主文略以：「簡君應將其所有坐落內湖區碧山段段1小段000地號土地上如本判決附圖所示C部分面積2平方公尺深溝填平至與東側同地號土地上如本判決附圖所示D部分原

日期	概要
	<p>私設道路相連並得通行之狀態。」</p> <p>故市府建設局以92年7月2日函復翁君略以：「查高等法院91年7月16日90年度上更字第221號民事判決書業已對本案通行道路維護義務揭示如判決主文，由於案內道路非由政府開闢，其相關維護管理事宜應由私人處理，且法院既有判定，仍請依相關判決書內容循司法途徑辦理。」</p>
95年9月11日	<p>市府召開「內湖區碧山段1小段000等地號土地之既成道路遭損毀並設置圍籬致無法通行案協商會議」，會議結論略以：「因本案系爭道路損毀已十餘年，無人通行，且非建設局列管之產業道路，故該既成道路並非供不特定之公眾通行所必要，由政府去修復不符合公共利益原則，且系爭道路沿線土地屬多位地主所有，若市府逕行強制修復道路，似不符社會公平正義。」</p>

2、認為屬「既成道路」者，略如下表：

日期	概要
89年8月1日	<p>市府建設局以北市建四字第8924632900號函復翁君略以，台端陳情事項業經89年6月17日邀集市府秘書處、研考會及相關單位開會研商獲致共識略以：1. 312地號國有土地上山溝之修復，為方便里民通行，由公務部門先負責協調施工，所支經費，俟實際違規人確定後，再依規定向其追繳。</p>

日期	概要
<p>95年8月11日 95年8月21日</p>	<p>按91年6月25日台灣高等法院刑事判決91年度重更上(五)字第25號判決主文略以：「簡君損壞、壅塞陸路，致生往來之危險，處有期徒刑陸月，如易科罰金以參拾元折算壹日。」其相關事實略以：「簡君明知台北市大湖街通往前述地段000、196等地號土地，有一私設之既成道路(係通往大湖街000號、000號房屋及附近之地)，供簡君本人及翁君、翁母……暨不特定之使用者通行，已成供公眾通行之陸上通路，竟因前情，……將翁母所有前述000地號上之既成道路路面挖掘，長達四、五十公尺，造成原有路面落差，損壞該既成道路，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。」</p> <p>迄95年8月11日市府建設局以北市建四字第09532823100號函，就有關既成道路之定義、既成道路之認定機關及既成道路管理與維護機關等相關問題洽詢該府法規委員會，並說明略以：本案經現場勘查結果，內湖區碧山段1小段000地號土地上有整地挖溝、堆置土石等情事，因違反「山坡地保育利用條例」爰以處分並限期改正，經複查結果符合改正事項，並予結案列管在案。惟翁君認為簡君擅自將既成道路下方之國有312地號山溝原埋設涵管挖除，造成原有路面落差，致使既成道路損毀無法通行……。因案涉既成道路之認定等相關問題，須進一步確認釐清後始能據以續辦。</p> <p>經市府法規委員會以95年8月21日北市法二字第09532139300號函表示，依台灣高等法院所查證之事實而言，該法院認為系爭道路為既成道路，且依據台北市市區道路管理規則第14條規定：「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維護。」本件行為人既經法院判刑在案，依一行為不二罰原則，似毋庸再科處秩序罰。但仍得依市區道路條例有關法令規定命其回復原狀，以維護公共道路之通行。</p>
<p>96年4月18日</p>	<p>市府召開「翁君陳情內湖區大湖街既成道路遭挖掘破壞，致道路中斷無法通行一案」研商會議，會議結論略以：1. 依台灣高等法院91年度重更上(五)字第25號刑事判決理由，就本案系爭道路之存在及供不特定人通行之事實有所認定，該法院認為系爭道路為既成道路。2. 本案既屬既成道路，本府得為必要之改善或維護……。</p>
<p>96年8月9日起</p>	<p>市府建設局為「內湖區大湖街既成道路遭挖掘破壞，後續修復事宜」召開研商會議，研議有關既成道路鑑界及修復原則等事宜。嗣後均以「既成道路」賡續辦理修復事宜。</p>
<p>98年11月27日</p>	<p>市府工務局新工處為本案施工疑義召開會議討論，與會單位中新工處維護工程科之意見略以：本案業已經法院判決確認</p>

日期	概要
	，交由本府執行公權力進場修復既有道路，以護民眾用路權益，無私闖私人土地等疑慮……。

- (四) 綜上，台北市內湖區碧山段1小段312地號國有土地山溝原理設之涵管本因道路通行而存在，有無修復之必要，案涉「既成道路」之認定等相關問題，而既成道路之認定原係直轄市、縣(市)機關之權責，惟市府始終未能本於權責確實認定，該府89年8月1日北市建四字第8924632900號函(函復陳訴人翁君)既稱312地號國有土地上山溝之修復，係為方便里民通行，又稱000與000地號土地上通行道路之維護管理係屬私權糾紛，同一通行道路，卻有二種說法，實相矛盾，顯見該府多年來行政作為之反覆曖昧。嗣雖因91年6月25日台灣高等法院刑事判決91年度重上更(五)字第25號判決理由認為系爭道路「已成供公眾通行之陸上通路」，市府始於96年4月18日會議結論認為「本案屬既成道路」，而以「既成道路」辦理修復事宜，卻又未能貫徹公權力，確實按台北市市區道路管理規則及市區道路條例有關規定，命毀損者回復原狀，或由主管機關為必要之改善或維護。致本案迄今不僅未能修復國有土地山溝，導致陳訴人兩造雙方多年來爭執不休，顯見市府欠缺主管機關應有之作為與行政責任之擔當，核有未當。
- 二、市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，不應一再藉口拖延，徒增紛擾，嚴重斲傷政府公信。
- (一) 按91年6月25日台灣高等法院91年度重更上(五)字第25號刑事判決理由，認為系爭道路為既成道路；92年4月30日最高法院刑事判決92年度台上字第

2367號裁判書，駁回簡君對於台灣高等法院91年度重上更(五)字第25號判決所提之上訴。則本案系爭道路為「既成道路」之屬性定位，在司法判決已告確定。案經本院於93年11月18日核簽略以：市府既已先同意施作涵管及填平土地，即不得以私有土地地主不同意為停工之理由，既係依據法院判決結果及回復山區道路原貌，即應排除萬難、貫徹公權力，方為正途。並以同年12月15日(93)院台內字第0931900802號函請市府建設局貫徹公務機關應有之公權力，儘速將該涵管埋設回填，恢復道路原有之通行。另市府96年4月18日召開之研商會議結論認為「本案既屬既成道路，本府得為必要之改善或維護」，嗣後市府亦以「既成道路」數度研議修復事宜，該府新工處於98年11月27日施工疑義會議中亦認為「本案業已經法院判決確認，交由本府執行公權力進場修復既有道路，以護民眾用路權益，無私闖私人土地等疑慮」，在在顯見市府實質之行政作為上業已認定系爭道路為「既成道路」。

(二)詢據市府說明略以：新工處從未認定本案系爭道路為既成道路，本案的法律關係不是很確定。惟查，本案系爭道路位於台北市碧山段1小段000地號(翁君所有)、000地號(簡君所有)、312及315地號(國有山溝)等土地上，係通往大湖街000號、000號房屋及附近之地，而本案糾紛實則源於系爭道路之認定。是以陳訴人兩造雙方(翁君、簡君)均係該道路之土地所有權人，縱使未曾如市府所述向主管機關請求認定系爭道路之屬性，市府亦應本諸權責依法確實認定，做為本案辦理之依據。

(三)綜上，市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，不應一再藉口拖延，徒增紛擾，嚴重斷傷政府公信。

