

調 查 報 告

壹、案由：據訴，陳訴人於民國83年間因信賴嘉義市政府前已將坐落該市台斗坑段○○○-○○地號土地範圍公告劃設為都市計畫「住宅區」之法定效力，並經申請土地使用分區證明確認後以買賣方式取得，詎該府嗣卻以上開土地係周遭建案之「私設路」為由，逕予否准請照建築，另對陳訴人依行政程序法第46條等規定申請調閱相關建築圖說以究明真相之請求，亦斷然拒絕，致權益受損至鉅等情，實有調查之必要案。

貳、調查意見：

據訴，陳訴人於民國（下同）83年間因信賴嘉義市政府前已將坐落該市台斗坑段○○○-○○地號土地範圍公告劃設為都市計畫「住宅區」之法定效力，並經申請土地使用分區證明確認後以買賣方式取得，詎該府嗣卻以上開土地係周遭建案之「私設路」為由，逕予否准請照建築，另對陳訴人依行政程序法第46條等規定申請調閱相關建築圖說以究明真相之請求，亦斷然拒絕，致權益受損至鉅等情，實有調查之必要案。

案經本院向嘉義市政府、內政部、臺灣嘉義地方法院（下稱嘉義地院）及臺灣高等法院臺南分院（下稱臺南高分院）函詢及調閱卷證資料¹，另於111年1月24日邀集嘉義市政府（由陳永豐秘書長率員出席）及內政部營建署（由高文婷組長率員出席）派員簡報及說明相關疑點，並會同本院及陳訴人履勘現場，已調查竣事。

經調查發現，嘉義市政府認定坐落該市台斗坑段○○○-○○地號都市計畫「住宅區」土地係毗鄰（71）嘉建局管執字第11號至第26號共16件建造執照及使用執照所設置之「私設路」（私設通路），卻未善盡資訊揭露義務，並任其遭分割、移轉，致陳訴人在未知上情並信賴都市計畫「住宅區」之規劃而於83年10月21日購地後卻遭否准建築；嗣該府對陳訴人申請調閱相關建築圖說以究明真相之請求，亦缺乏妥適理由即斷然拒絕，致陳訴人權益受損至鉅，確有疏失；又目前私設通路之建築管理仍有諸多制度缺漏，亟待建築法中央主管機關內政部積極通盤檢討，茲臚列調查意見於下：

一、建築基地內設置「基地內通路」（位於建築基地內），

¹ 嘉義地院110年12月1日嘉院傑文字第1100001506號函、內政部110年12月13日內授營建管字第1100818467號函、嘉義市政府110年12月14日府都建字第1102614485號函及臺南高分院111年1月11日111南分院瑞民閩110上更一2字第00307號函參照。

既屬建築基地之一部分並為法定空地，本即不得任意分割、移轉；至於建築基地因未連通建築線所另設之一般「私設通路」(位於建築基地外，非屬法定空地)，因與建築基地仍具從屬性，則多以其為供役地設定不動產役權，揆諸二者均係保障建物起造人、後續建物權利繼受人及其他善意第三人權益之重要建築管理機制，建築主管機關自負有把關防範職責。本案嘉義市政府既認定坐落該市台斗坑段○○○-○○地號土地範圍屬該府原建設局於71年8月2日及72年8月15日核發(71)嘉建局管執字第11號至第26號各16件建造執照及使用執照所設置之「私設路」(私設通路)，而不得請照建築，卻未於建築管理、都市計畫或土地登記等相關資料系統予以公示揭露；更先後於核發建造執照與使用執照後，任其遭分割、移轉，而未要求將該「私設路」(私設通路)土地登記由各起造人共同持有，或以其為供役地設定不動產役權，以達公示效果，肇致陳訴人在未知上情並信賴該○○○-○○地號係都市計畫「住宅區」土地，而於83年10月21日購入後卻遭該府否准建築，致權益受損至鉅，足見嘉義市政府辦理建築管理業務確有疏失。

(一)「基地內通路」及基地外「私設通路」不得任意與建築基地脫離從屬使用關係：

- 1、按建築法第11條第1項規定：「本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地……。」揆其法定空地之留設目的，依內政部72年9月27日台內地字第177140號函示略以：「……建築基地於建築使用時，應保留一定比例面積之空地，旨在使建築物便於日照、通風、採光及防火等，以增進使用人之舒適、安全與衛生，其與建築本身所占之地面關係密切……。」

又依該部106年3月28日內授營建管字第1060804569號函釋略以：「建築基地以基地外之私設通路連接建築線申請建築者，該通路非屬建築基地之法定空地²；如係建築基地範圍內設置之私設通路（現稱為「基地內通路」），自為建築基地之一部分，並屬建築基地之法定空地。」

- 2、由於建築基地範圍內所設置之「基地內通路」，既為建築基地之一部分並為法定空地，本即不得隨意分割、移轉³；至於基地外之一般「私設通路」，係供未與建築線相連接之建築基地對外連通之用，因與建築基地仍具從屬性，故據內政部營建署表示，係多按民法第851條規定，以其為供役地設定不動產役權，並於土地登記簿予以註記等語。揆諸二者均係保障建物起造人、後續建物權利繼受人及其他善意第三人權益之建築管理機制，則建築主管機關自負有把關防範職責。

(二)本案所涉建案相關建築圖說對於「私設路」之標示多有矛盾之處，惟嘉義市政府堅認本案土地屬該建案「私設路」（私設通路）：

- 1、71年7月間，坐落嘉義市台斗坑段○○○-○○地號（所有權人：賴福旺，為本案所爭執台斗坑段○○○-○○地號之母地號）及毗鄰同地段○○

² 按「基地內通路」係指建築物至建築線間之通路，因通路位於建築基地內，故同時為建築物之法定空地，又依同函說明四略以：「建築基地外『私設通路』部分，參照本部71年9月29日台內營字第110154號函釋規定：『建築基地應與建築線相連接，其有未連接者，應得以私設通路連接後建築。……』各直轄市、縣（市）政府於建築管理規則（自治條例）定有明文，是建築基地以私設通路連接建築線申請建築者，該通路為建築基地外之『私設通路』，非屬建築基地之一部分，自非屬建築法第11條所稱之『法定空地』」、「實施容積管制前基地內之『私設通路』，如依當時法令規定檢討，雖未計入建築基地面積計算建蔽率，亦未計入法定空地面積，惟該『私設通路』已計入建築基地範圍，自為建築基地之一部分，並屬建築法第11條所稱之『法定空地』。」

³ 按建築法第11條即本諸此一原理，於73年11月7日修正增訂第3項：「應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用……。」

○地號(所有權人：邦益營造有限公司)土地所有權人向原嘉義市政府建設局申請指定建築線，並出具土地使用權同意書，以供相關人鄭○○等10人起造16棟連棟式建物，案經該局於71年8月2日以嘉市建局字第093號函核可建築線指定圖，並於同年8月3日核發(71)嘉建局管執字第11號至第26號共16件建造執照(該局嗣於72年8月15日核發71嘉建局管執字第11號至第26號使用執照)。嗣賴君等再於71年8月5日申請將○○○-○○地號土地分割出○○○-○○、○○○-○○至○○○-○○、○○○-○○(據嘉義市政府指稱本地號係規劃為「私設路」)、○○○-○○至○○○-○○、○○○-○○地號(○○○-○○地號即本案系爭土地，據嘉義市政府指稱該土地係規劃為「私設路」，該「私設路」寬約8公尺，長約43公尺)等18筆土地，以及將同地段○○○地號分割出○○○-○○(據嘉義市政府指稱係規劃為「私設路」)及○○○-○○地號(以上分割登記日期均為71年8月19日，另如圖1至圖7所示)。

- 2、經查本案台斗坑段○○○-○○地號土地範圍(面積239m²，111年度公告土地現值為52,872元/m²，下稱本案土地)，係屬64年6月10日「變更嘉義市中心地區(西北部分)都市計畫案」所劃設之「住宅區」土地(迄今均維持為「住宅區」之劃設)，並於前揭建案71年8月2日取得建造執照後，於71年8月19日分割自同地段○○○-○○地號，再於80年4月23日經原地主賴○○之繼承人賴○○○○以「分割繼承」原因登記取得。據陳訴人表示，渠係因信任上開都市計畫所為「住宅區」之

規劃，乃耗費新臺幣（下同）600萬元鉅資⁴於83年10月21日以「買賣」原因登記取得本案台斗坑段○○○-○○地號「住宅區」土地，並於103年12月15日申請建築⁵，惟經嘉義市政府以103年12月30日府都建字第1032616354號函復略以：「本市台斗坑段○○○-○○地號土地為私設通路用地，不符合規定，本案予以駁回。」嗣104年10月26日再度申請建築，仍遭該府按同一理由以104年11月23日府都建字第1042616402號函退件，並補充敘明：「本案系爭土地上存有本府之公共設施AC鋪面、排水溝（含刻有嘉義市政府之鑄鐵溝蓋）及電線桿等公物……本案申請建築基地並非可供建築素地……」。

- 3、據嘉義市政府表示，依(71)嘉建局管執字第11號至第26號等16照建造執照及使用執照圖說及面積計算所示，本案台斗坑段○○○-○○地號為上開建案之「私設路」，未計入各分照建築基地及法定空地檢討；又依案內土地使用權同意書所載，本案母地號台斗坑段○○○-○○地號（4,870m²）及○○○地號（259m²）整筆全部均屬同意使用之範圍；另據71年8月2日核可之建築線指定圖所示，亦係將本案土地位置標示為「私設路」等語。
- 4、然查上開土地使用權同意書所附配置圖（如圖8）之圖例係以著粉紅色色塊為同意使用之範圍，惟本案（71年8月19日分割後）台斗坑段○○○-○○

⁴ 陳訴人表示因遷徙之故，致買賣契約等資料已遺失，然當時陪同去現場看地的朋友李○○曾到法院具結作證陳訴人確是以600萬元買地（證人李○○於法院證述：地主說650萬元，最後成交是600萬元）。

⁵ 陳訴人先於103年8月25日就本案台斗坑段○○○-○○地號土地向嘉義市政府申請廢道，經該府以103年9月10日府工土字第1032107562號函回復該筆土地非屬現有巷道。

○地號土地範圍並未著粉紅色色塊；又(71)嘉建局管執字第11號至第26號建造執照配置圖（如圖10）之圖例係以著橘色色塊為「私設路」及「計畫路」，惟本案台斗坑段○○○-○○地號土地並未著橘色色塊；至於(71)嘉建局管字第11號至第26號使用執照配置圖之圖例雖以著橘色色塊為「私設路」範圍，惟除第24號至第26號使用執照配置圖將本案台斗坑段○○○-○○地號土地著橘色色塊外，其餘第11號至第23號⁶使用執照配置圖（如圖13及圖14），均未將本案台斗坑段○○○-○○地號土地著橘色色塊；另有關建築線部分，案經本院111年1月24日於嘉義市政府勘驗前揭建築線指定圖，然或因原圖本即標示未明，或圖紙迄今已歷40年而模糊不清等原因，以致於該建築線實際指定位置究竟為何？本院實際上並無法於該圖中明確辨識（以上詳如圖8至圖14所示）。

5、基上，本案所涉建案相關建築圖說對於「私設路」之標示，多有矛盾之處，惟嘉義市政府堅認本案土地屬該建案「私設路」（私設通路）。

（三）嘉義地院於107年8月1日「確認通行權之訴」確定判決認定本案土地屬「私設路」（私設通路），本院勉予以尊重：

1、105年間，(71)嘉建局管執字第25號使用執照建物（門牌為忠孝路○○○-○號）所有權人蔡○○○訴請確認對本案○○○-○○地號土地之通行權存在（被告：本案台斗坑段○○○-○○地號土

⁶ 按第23號使用執照之建築基地，係本案所涉16件使用執照之建築基地中，最接近且毗鄰本案台斗坑段○○○-○○地號之建築基地。

地所有權人即陳訴人)，經106年10月13日嘉義地院105年度嘉簡字第201號判決：「原告之訴駁回」。判決理由略以：本案○○○-○○地號於土地同意書所附配置圖未著有粉紅色色塊（依圖例，著粉紅色色塊始為土地同意使用範圍），故並未經土地所有權人同意提供為私設道路使用。然原告上訴後，卻經107年8月1日嘉義地院107年度簡上字第6號判決：「原判決廢棄」、「確認上訴人對於被上訴人（即陳訴人）所有坐落嘉義市台斗坑段○○○-○○地號土地有通行權。」、「被上訴人應將坐落嘉義市台斗坑段○○○-○○地號土地上妨礙通行之地上物拆除，容忍上訴人通行。」判決理由略以：本案土地使用權同意書，以及（71）嘉建局管執字第23、24、25、26號使用執照建案於申請”建造執照”時所提出之配置圖，均有將本案台斗坑段○○○-○○地號土地標註為「私設路」。

2、鑑於本案台斗坑段○○○-○○地號土地是否為「私設路」（私設通路），雖於建築圖說之記載非無矛盾之處（如前述），然既經法院確定判決認定為「私設路」（私設通路），本院勉予尊重。

（四）嘉義市政府對於本案「私設路」所涉建築管理業務確有疏失：

惟查本案台斗坑段○○○-○○地號土地前經相關人鄭○○等10人檢具原地主土地使用權同意書申請起造16棟連棟式建物，經嘉義市政府原建設局於71年8月3日核發（71）嘉建局管執字第11號至第26號共16件建造執照在案（72年8月15日核發16件使用執照），然該府對於案內經其認定屬「私設路」（私設通路）而不得建築之土地範圍，嗣卻未於

建築管理、都市計畫或土地登記等相關資料系統予以公示揭露；且亦無視其從屬關係，致嘉義市地政事務所於上開建造執照核發後之71年8月19日分割出本案台斗坑段○○○-○○地號，再於使用執照核發後之83年10月21日准由原地主之繼承人出售移轉登記予本案陳訴人，其過程亦未要求將該「私設路」（私設通路）土地登記予各起造人共同持有，或以其為供役地設定不動產役權，以達公示效果，肇致陳訴人因信賴該○○○-○○地號係都市計畫「住宅區」土地而於購入後請照建築時，詎遭嘉義市政府否准，致權益受損至鉅。

(五)綜上，建築基地內設置「基地內通路」（位於建築基地內），既屬建築基地之一部分並為法定空地，本即不得任意分割、移轉；至於建築基地因未連通建築線所另設之一般「私設通路」（位於建築基地外，非屬法定空地），因與建築基地仍具從屬性，則多以其為供役地設定不動產役權，揆諸二者均係保障建物起造人、後續建物權利繼受者人及其他善意第三人權益之重要建築管理機制，建築主管機關自負有把關防範職責。本案嘉義市政府既認定坐落該市台斗坑段○○○-○○地號土地範圍屬該府原建設局於71年8月2日及72年8月15日核發(71)嘉建局管執字第11號至第26號各16件建造執照及使用執照所設置之「私設路」（私設通路）而不得請照建築，卻未於建築管理、都市計畫或土地登記等相關資料系統予以公示揭露；更先後於核發建造執照與使用執照後，任其遭分割、移轉，而未要求將該「私設路」（私設通路）土地登記由各起造人共同持有，或以其為供役地設定不動產役權，以達公示效果，肇致陳訴人在未知上情並信賴該○○○-○○地號係都

市計畫「住宅區」土地，而於83年10月21日購入後卻遭該府否准建築，而權益受損至鉅，足見嘉義市政府辦理建築管理業務確有疏失。

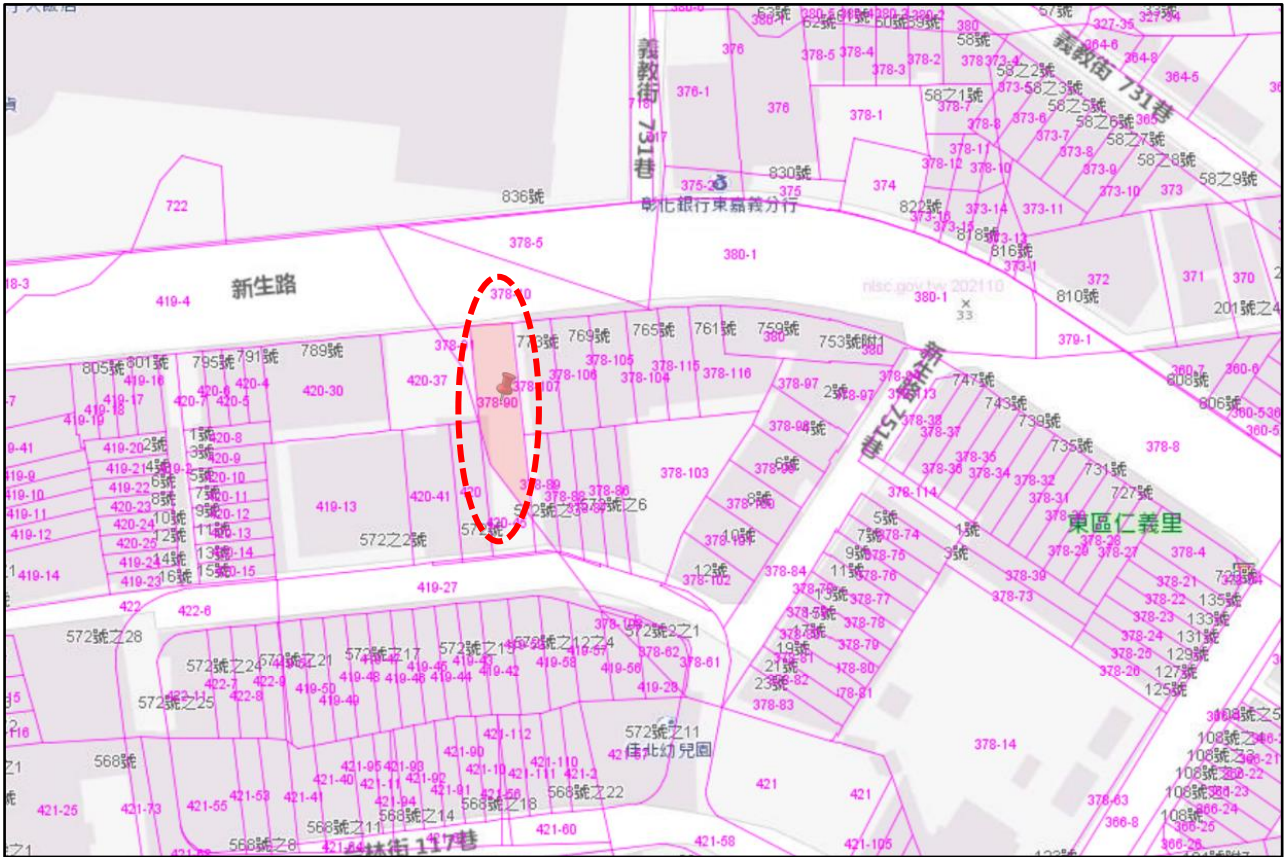


圖1 本案台斗坑段○○○-○○地號土地地籍圖
資料來源：內政部國土測繪中心國土測繪圖資服務雲

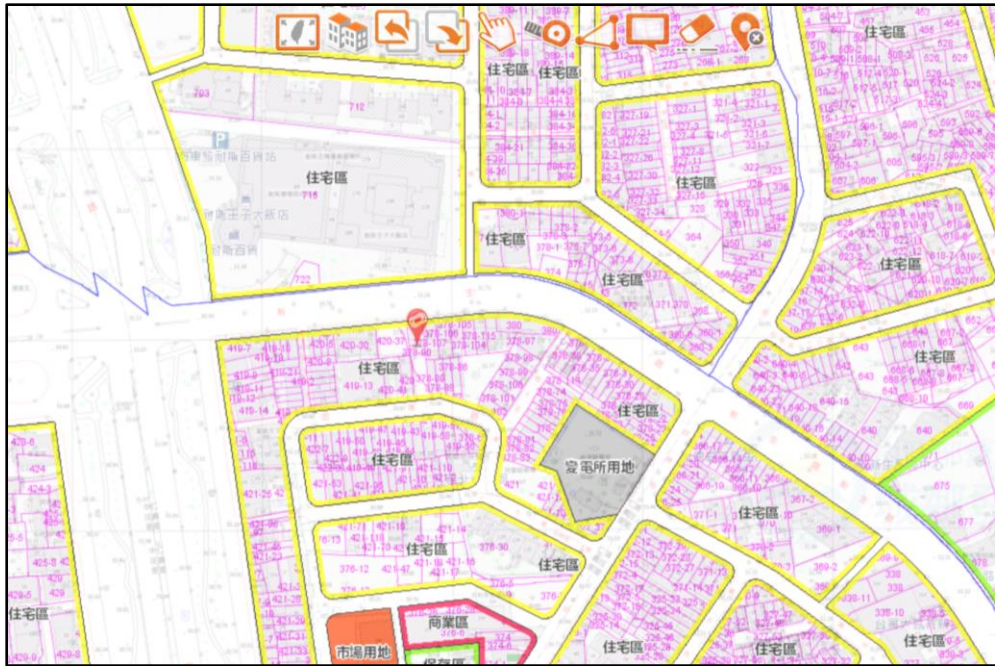


圖2 本案台斗坑段○○○○-○○○地號土地都市計畫地籍套繪圖

資料來源：內政部國土測繪中心國土測繪圖資服務雲

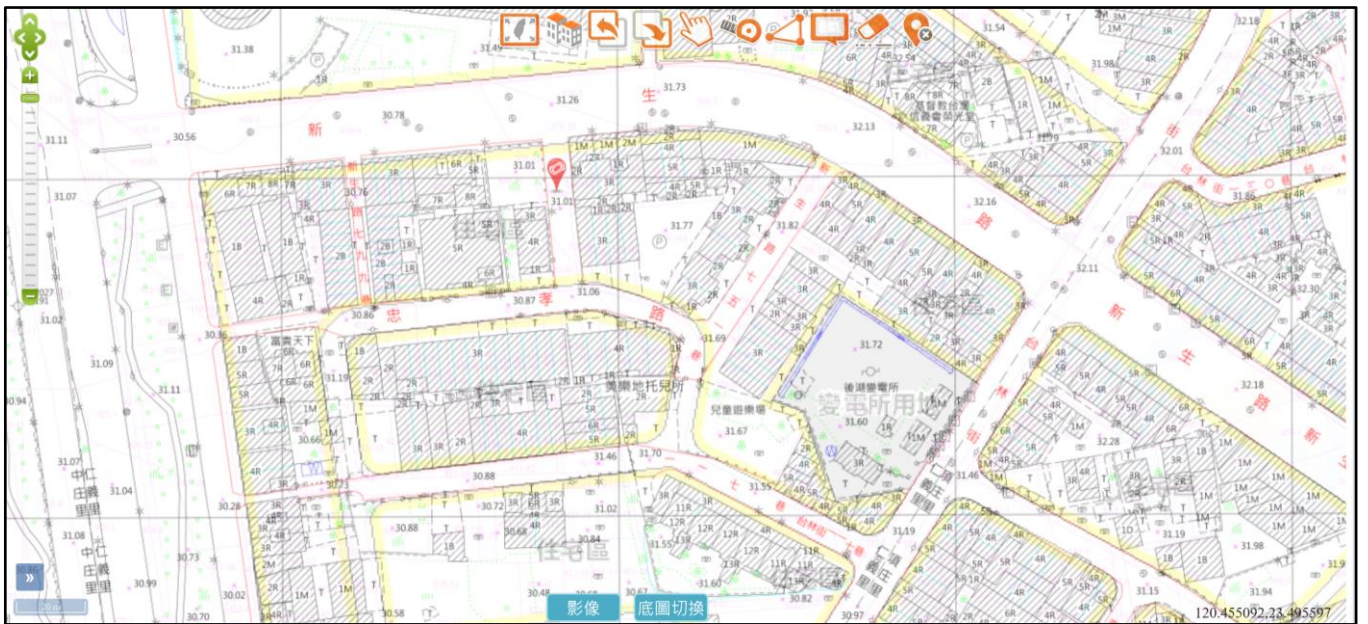


圖3 本案台斗坑段○○○○-○○○地號土地現況地形圖

資料來源：內政部國土測繪中心國土測繪圖資服務

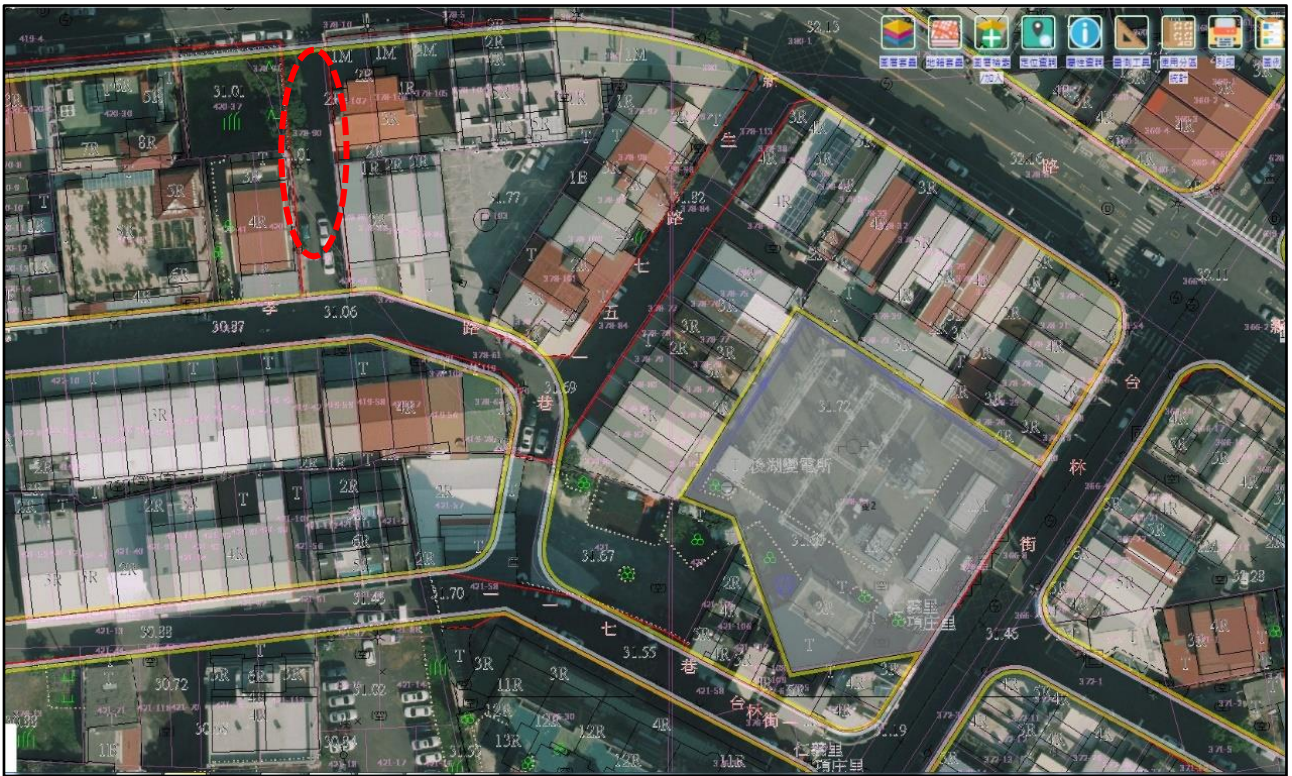


圖4 本案台斗坑段○○○-○○地號土地現況航照圖
資料來源：嘉義市政府

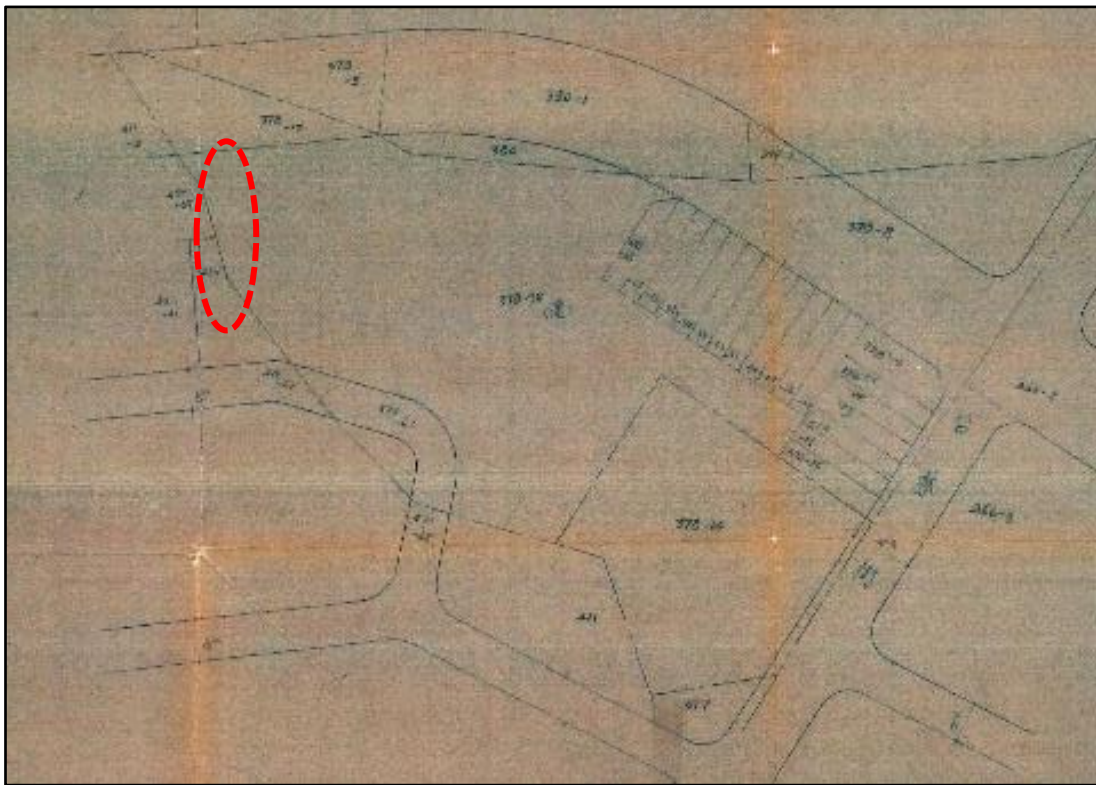


圖5 本案台斗坑段○○○-○○地號所屬○○○-○○母地號原地籍圖
資料來源：嘉義市政府

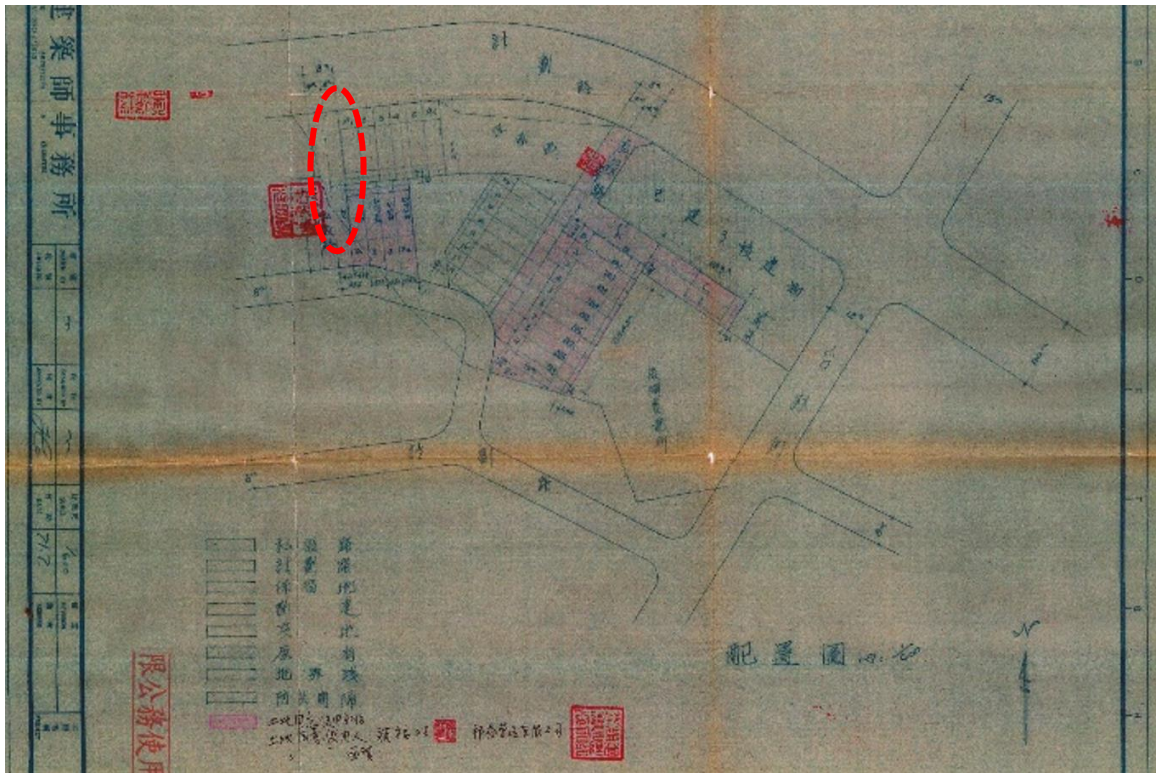


圖8 本案台斗坑段○○○-○○地號及○○○地號土地所有權同意書所附配置圖
資料來源：嘉義市政府

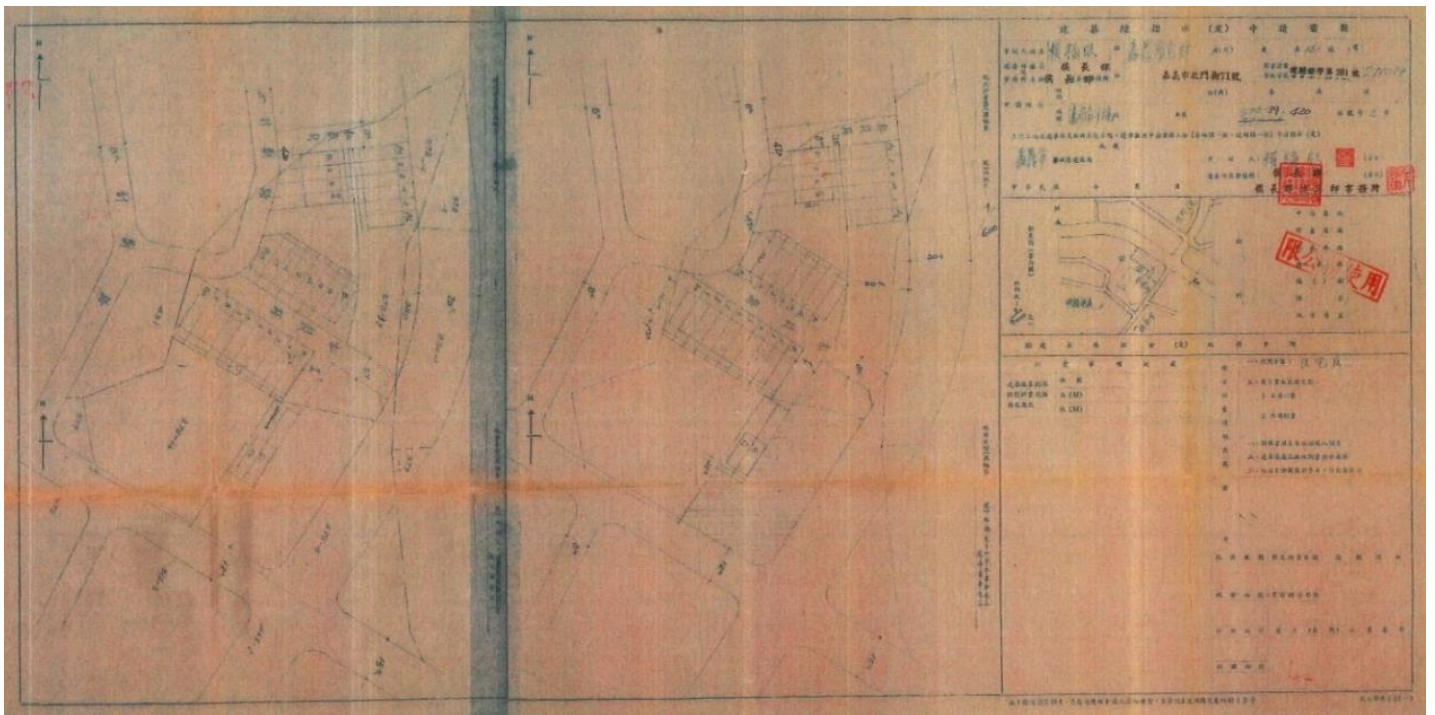


圖9 本案(71)嘉建局管執字第11號至第26號建造執照案建築線指定圖
資料來源：嘉義市政府

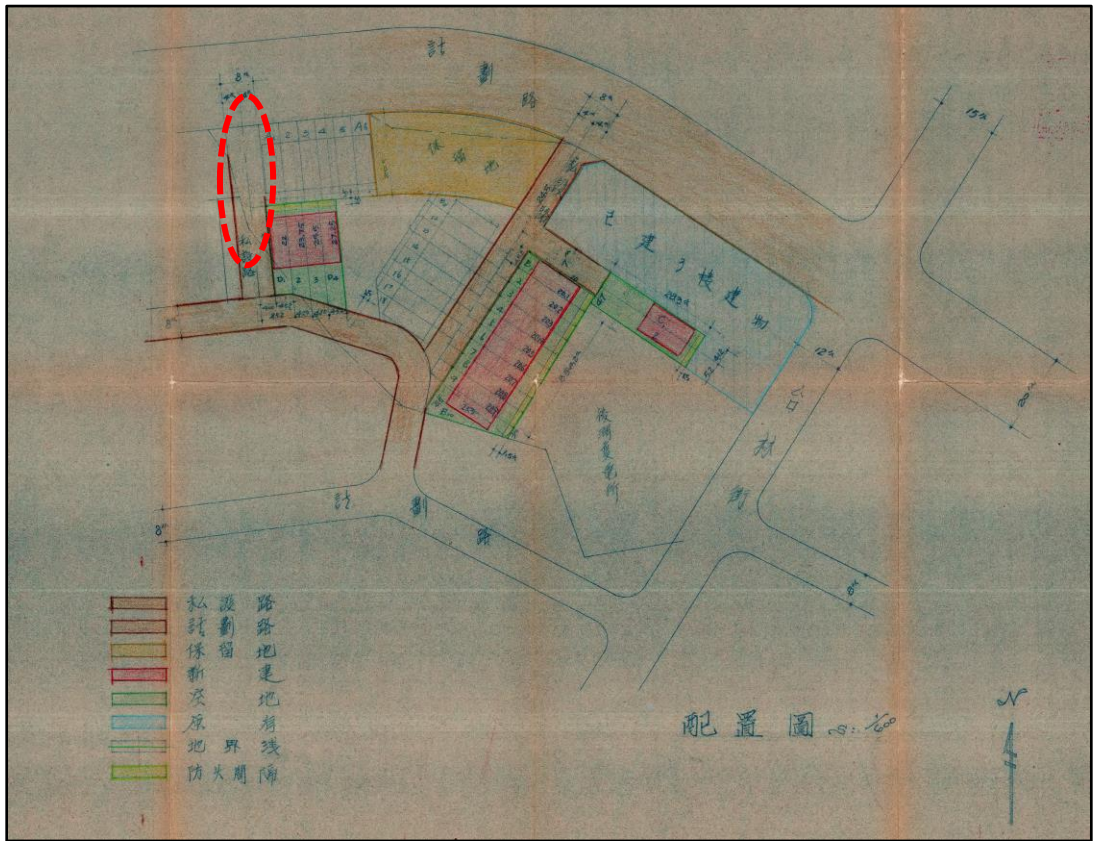


圖10 本案(71)嘉建局管執字第11號至第26號建造執照配置圖
資料來源：嘉義市政府

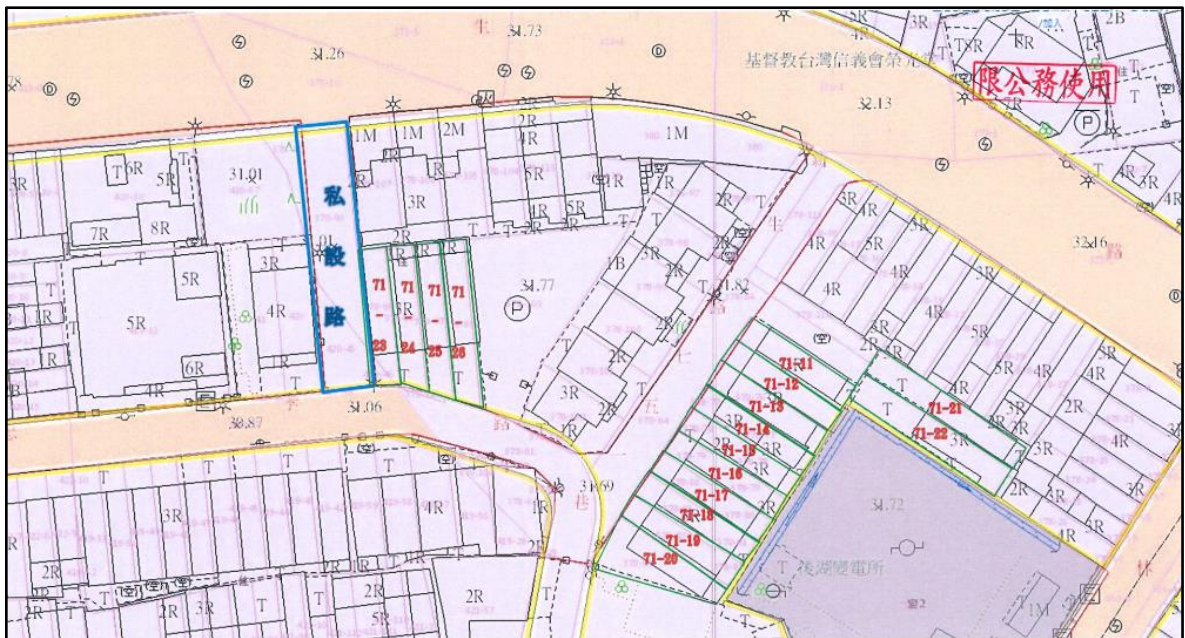


圖11 本案(71)嘉建局管執字第11號至第26號使用執照對照圖
資料來源：嘉義市政府

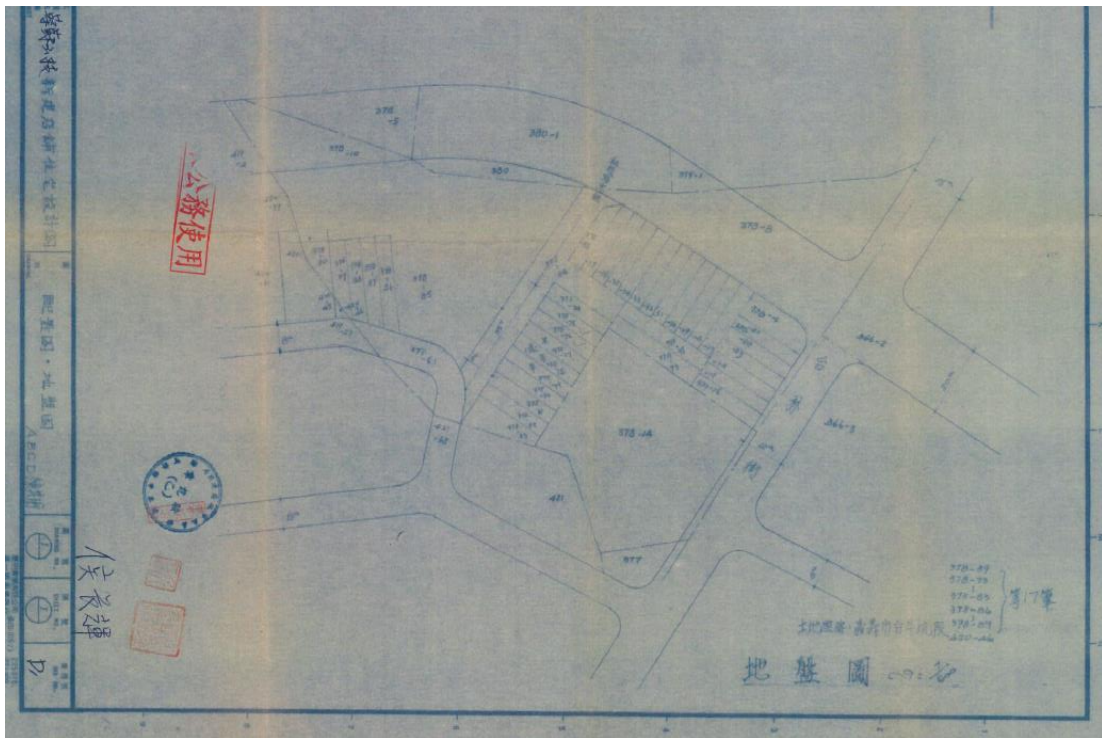


圖12 本案（71）嘉建局管執字第11號至第26號使用執照地盤圖
資料來源：嘉義市政府

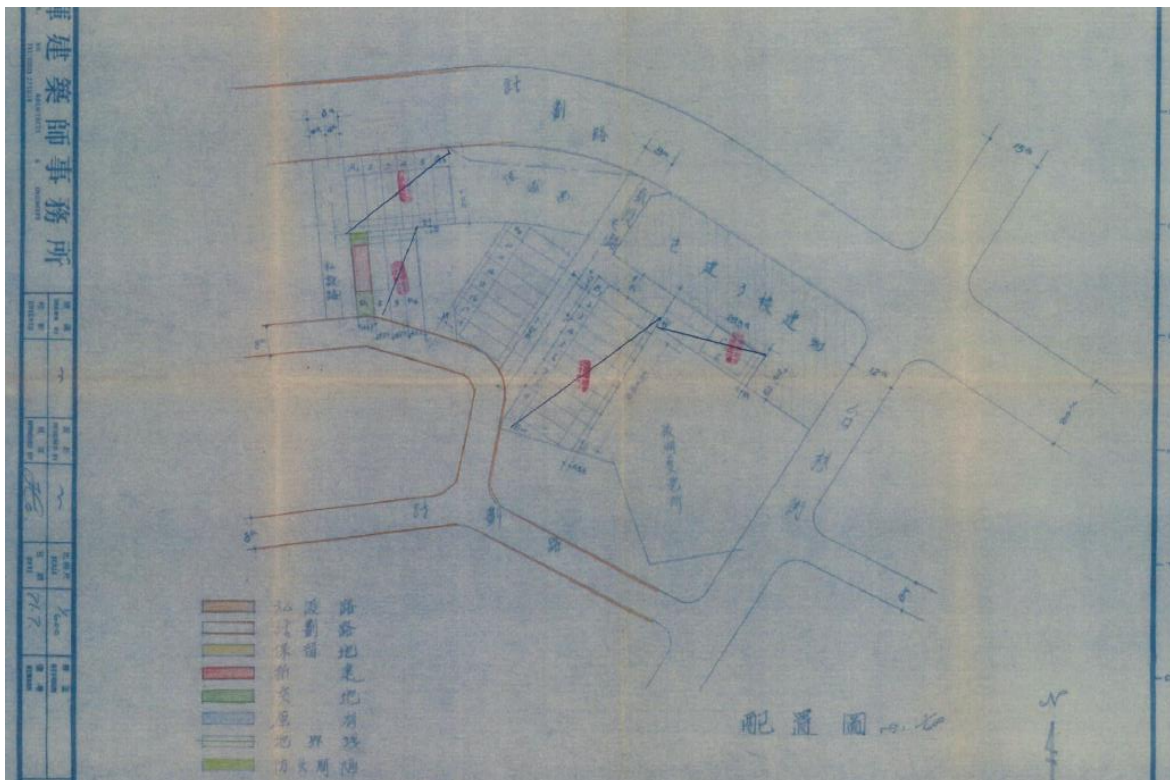


圖13 本案（71）嘉建局管執字第23號使用執照配置圖
（本案土地未著「私設路」之顏色；資料來源：嘉義市政府）

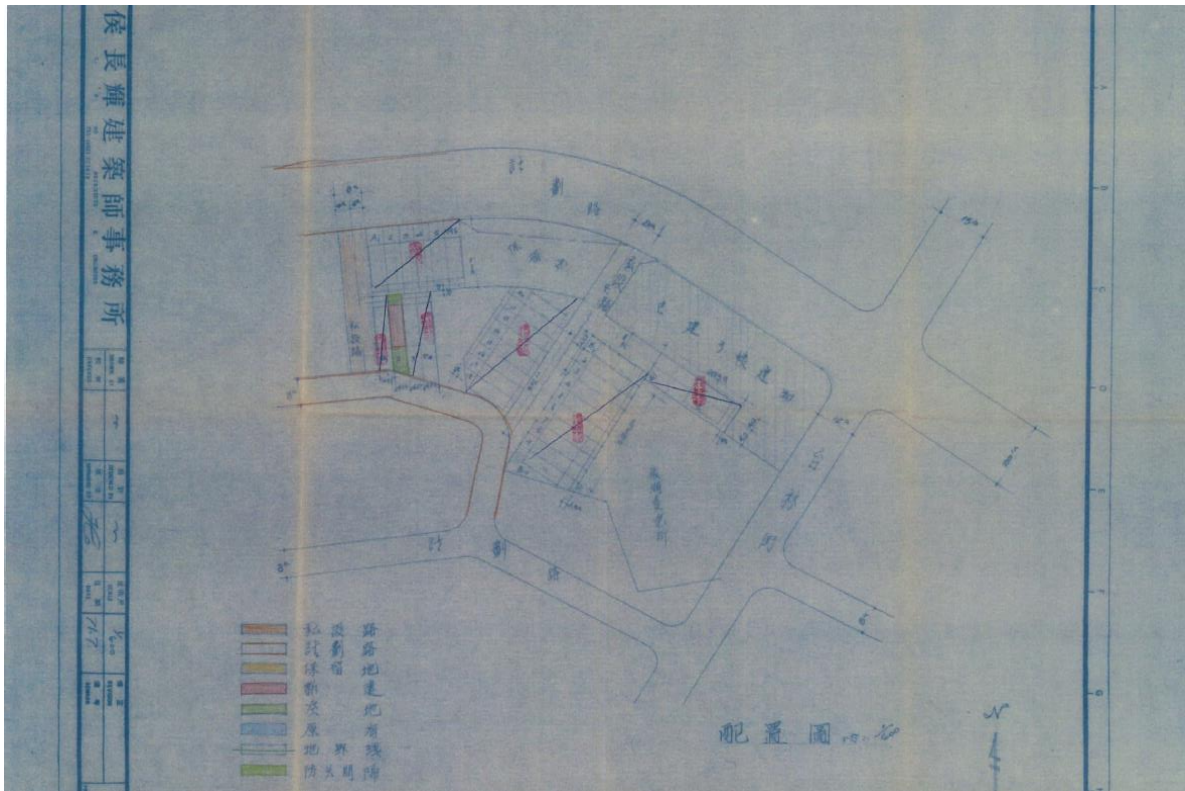


圖14 本案(71)嘉建局管執字第24號使用執照配置圖
(本案土地有著「私設路」之顏色；資料來源：嘉義市政府)

二、嘉義市政府放任本案台斗坑段○○○-○○地號之「私設路」(私設通路)脫離所從屬之建築基地而分割移轉，肇致陳訴人未知上情並信賴其為「住宅區」土地而購入後卻遭否准建築，基於人民正當合理之信賴應予保護原則，其責任當應歸屬於嘉義市政府，而不應由善意第三人陳訴人承擔；又上開建築基地於72年間興建完成之16棟建物後，因歷經近40年時空變遷且周遭已陸續開闢都市計畫道路，致迄今已不以本案○○○-○○地號土地為對外通行唯一必經之地，且該筆土地亦未經門牌編釘為相關巷道，則嘉義市政府如任令本案土地維持為「私設路」以持續無償供他人通行，卻無視陳訴人權益受損情形，難謂無消極不作為之不當，從而嘉義市政府允宜就本案台斗坑段○○○-○○地號土地得否解除「私設路」(私設通路)之

使用限制，積極邀集相關人協調妥處；或本諸上開疏失責任以及本案土地實際已遭該府擅自鋪設柏油路面供不特定人通行之既成事實，務實研議將該筆土地規劃為都市計畫道路並據以徵購，俾兼顧陳訴人財產權保障及當地民眾通行之事實。

- (一)按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」為行政程序法第8條所明定。次按都市計畫法第3條及第32條第1項規定，都市計畫係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言；都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區。又都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力，並作為實施建築管理之依據，主管機關與人民同受拘束，各有依法令應行之職權與義務；主管機關依職權進行規劃與管控之行政行為時，更應受行政法上一般原理原則之拘束（如平等、誠信及保護人民正當合理之信賴等原則），不得任意侵犯人民權益。
- (二)查本案台斗坑段○○○-○○地號土地原於64年6月10日「變更嘉義市中心地區(西北部份)都市計畫案」即劃設為「住宅區」。據陳訴人表示，渠因信任都市計畫對該筆土地所為「住宅區」之規劃，乃耗費600萬元鉅資於83年10月21日登記取得該筆「住宅區」土地，用以計畫建屋自用，且購地當時土地現況係雜草蔓生之空地，不是柏油路面，也沒水溝蓋⁷，嗣渠購地後不久因故遷徙外縣市居住，迨至民國90幾年間返回嘉義市時，竟發現該筆土地已遭嘉

⁷ 台電公司另表示該公司於94年設置地下電纜(嘉義地院106年度重訴字第56號明示判決第16頁參照)。

義市政府未經渠同意而擅自鋪設柏油路面及水溝，嗣於103年及104間二度請照建築時，詎遭嘉義市政府以該筆土地係「私設路」（私設通路）為由否准，已如前述。

(三) 詢據嘉義市政府表示，依內政部72年10月17日台內營字第177212號函送「研商『為具有通行權存在之建築基地，其直上方可否建築乙案』會議」記錄之會議結論所示：「關於具有通行權存在之建築基地，如該土地所有權人欲於該通行地直上方興建房屋時，應不得違背其與通行權之契約，又無損於通行權之行使，並符合建築法令之規定。」又內政部68年2月20日台內營字第5646號函釋略以：「土地使用權證明文件為建築法第30條所定起造人於申請建造執照或雜項執照時應具備之土地權利證明文件之一。此項使用權利如在主管建築機關給照之前已發生爭執，應停止發照，令由土地權利關係人自行協調或循民事訴訟程序解決後再為主張。」本案台斗坑段○○○-○○地號土地係該府原建設局核發(71)嘉建局管執字第11號至第26號共16件建造執照及使用執照所規劃之「私設路」（即私設通路），故駁回陳訴人之請照建築。又稱，本案台斗坑段○○○-○○土地於上開建案竣工時已設置排水溝，並於74年間已開闢作為道路使用，陳訴人於買受時已知土地作為道路使用；且「私設路」屬通行權之契約行為，本案係賣方未將「私設路」資訊告知買方，如有紛爭係屬私權爭執，應循司法途徑解決，該府無侵害陳訴人權益云云。

(四) 惟查嘉義市政府既認定本案台斗坑段○○○-○○地號土地屬該府原建設局核發(71)嘉建局管執字第11號至第26號共16件建造執照及使用執照所規

劃之「私設路」(私設通路)而不得請照建築，卻未於建築管理、都市計畫或土地登記資料系統予以公示揭露；更先後於核發建照執照與使用執照後，任其遭分割、移轉，而未要求將該「私設路」(私設通路)土地登記由各起造人共同持有，或以其為供役地設定不動產役權，並於土地登記簿註記以達公示效果，肇致陳訴人未知上情(嘉義市政府甚至迄今仍堅持陳訴人即本案○○○-○○地號土地所有權人因非屬上開建案之利害關係人，而拒絕其調閱相關建築圖說以供其查證「私設路」之真相)，並因信賴該○○○-○○地號係都市計畫「住宅區」土地而購入後，卻遭該府認定屬「私設路」(私設通路)而否准其請照建築，基於人民正當合理之信賴應予保護等原則，其責任當應歸屬於嘉義市政府。從而嘉義市政府指稱本案糾紛係肇因於土地所有權人簽章出具土地使用權同意書將本案土地提供作「私設路」(私設通路)後，又將土地出售予陳訴人，且未將「私設路」(私設通路)資訊告知陳訴人所致，屬私權爭執而應循司法途徑解決紛爭云云，核屬規避建築主管機關職責之卸責之詞，尚不足採。

- (五)至於嘉義市政府指稱本案台斗坑段○○○-○○地號土地於74年間已開闢作為道路使用，且陳訴人於買受時已知該筆土地已作為道路使用一節，經據陳訴人表示，渠於83年間購地時之現況係雜草蔓生之空地而非柏油路面，乃是迄90幾年間始發現遭嘉義市政府無權占用而擅自鋪設柏油路面及水溝等語；且查嘉義市政府亦未能提出上開柏油路面及水溝最早係何時所鋪設；又經本院檢視83年間航照圖，尚無法足資清晰辨識該筆土地於83年間具有一般道路之外觀；況縱具道路外觀，當時實亦無從遽認

該筆「住宅區」土地即屬不得請照建築之「私設路」（私設通路），從而嘉義市政府主張陳訴人於買受時已知該筆土地作為道路使用云云，進而指摘陳訴人明知為道路仍予購買，自應忍受其續供通行使用，當係刻意誤解都市計畫，並意欲藉此論述將本案歸責於陳訴人之詞，並不足取（另如圖15至圖17所示）。

- (六)另按私人因特定目的，於自己所有之土地自行設置道路，供自己或因私法關係經其同意，提供特定人作為道路使用者，其性質與因公用地役關係成為一般不特定人得通行使用之所謂既成道路不同。私有道路設置後，土地所有人對該私有道路仍保有所有權及本於所有權而生之各種權能，包括管理權、使用權。又土地所有人因私法關係（如使用借貸關係），經其同意使用通行之特定人之使用權，仍須依該私有關係約定內容行使權利，如無特別約定，該特定第三人僅有通行權，並無管理權。至於非土地所有人同意通行使用之不特定人，非有其他特別情事，要無在該私設道路自由通行使用之權利。另負有道路維護（養護）之行政管理權責機關，本於行政授益性處分或公法上無因管理，於現有道路得為鋪設柏油路面、設置道路標線、號誌等行政處分或行政事實行為，以供大眾通行，惟於私設道路，如無特別法令依據，於該私設道路已符合司法院釋字第400號解釋意旨所稱既成道路前，不能任意干涉私有道路所有人之管理權，致有使私有道路形成供不特定多數人通行之可能，意即不能逕認私設道路所有人有容忍行政管理機關鋪設道路供不特定人通行使用義務，或逕認行政管理機關無庸得土地所

有人同意，即得在系爭土地上設置地上物⁸。查本案經嘉義市政府認定為「私設路」（私設通路）之台斗坑段○○○-○○地號土地，前經原所有權人於71年7月間出具土地使用權同意書供鄭○○等10人併同周遭其他土地請照建築，足徵該時顯非供不特定人使用，而係用以供鄭○○等10人對外通行，嗣該筆土地既已因嘉義市政府之疏失而放任原地主於83年10月21日出售登記予陳訴人（如前述），則嘉義市政府未經陳訴人同意即擅於該筆土地鋪設柏油路面等設施，要難謂妥適（嘉義市政府對於本案土地上之加蓋水溝、路燈為伊裝設並不爭執，然主張柏油路面非其鋪設，而是毀損時經該府所養護⁹）。

（七）末查本案土地並未經門牌編釘為相關巷道；且據嘉義市政府表示，本案土地南側道路於65年間尚未開闢，至遲自90年間已開闢供通行使用；又周遭建物均有巷道（含既成道路）對外聯通並據以編定門牌，是以本案台斗坑段○○○-○○地號土地對應於周遭道路開闢現況，已因時空變遷而非屬上開（71）嘉建局管執字第11號至第26號建造執照建物對外通行唯一必經之地（如圖18及圖19所示）。復經據內政部表示，起造人申請建造執照所檢附之土地同意書係屬私契約行為，故建築執照係建立該私契約行為，所成立之合法行政處分，實務上，私設通路如已確無留設之必要，得經建築基地所有權人同意，再由地方政府按個案實際情形透過使用執照基地調整等方式，解除供道路使用之限制；又本案依嘉

⁸ 最高法院109年12月2日109年度台上字第2492號判決參照。

⁹ 臺灣高等法院臺南分院111年5月19日110年度上更一字第2號判決參照（陳訴人前於106年間以嘉義市政府未經徵得渠同意，擅於本案○○○-○○地號土地鋪設AC（柏油）路面、設置加蓋水溝、路燈，並持續侵害渠土地之所有權為由，提起「返還土地」之訴，遞經上開臺灣高等法院臺南分院判決陳訴人敗訴）。

義市政府所提供資料以觀，原使用執照建築物之出入口，如現行均鄰接已開闢完成之都市計畫道路，則依地方政府實務執行方式辦理使用執照基地調整，解除其私設通路限制，惟是否仍須再檢附原基地全體所有權人同意，涉及個案事實認定，宜請嘉義市政府卓處等語。

- (八)綜上，嘉義市政府放任本案台斗坑段○○○-○○地號之「私設路」(私設通路)脫離所從屬之建築基地而分割移轉，肇致陳訴人未知上情並信賴其為「住宅區」土地而購入後卻遭否准建築，基於人民正當合理之信賴應予保護原則，其責任當應歸屬於嘉義市政府，而不應由善意第三人陳訴人承擔；又上開建築基地於72年間興建完成之16棟建物後，因歷經近40年時空變遷且周遭已陸續開闢都市計畫道路，致迄今已不以本案○○○-○○地號土地為對外通行唯一必經之地，且該筆土地亦未經門牌編釘為相關巷道，則嘉義市政府如任令本案土地維持為「私設路」以持續無償供他人通行，卻無視陳訴人權益受損情形，難謂無消極不作為之不當。從而嘉義市政府允宜就本案台斗坑段○○○-○○地號土地得否解除「私設路」(私設通路)之使用限制，積極邀集相關人協調妥處；或本諸上開疏失責任以及本案土地實際已遭該府擅自鋪設柏油路面供不特定人通行之既成事實，務實研議將該筆土地規劃為都市計畫道路並據以徵購，俾兼顧陳訴人財產權保

障及當地民眾通行之事實。



圖15 本案台斗坑段○○○-○○地號土地71年航照圖
資料來源：嘉義市政府

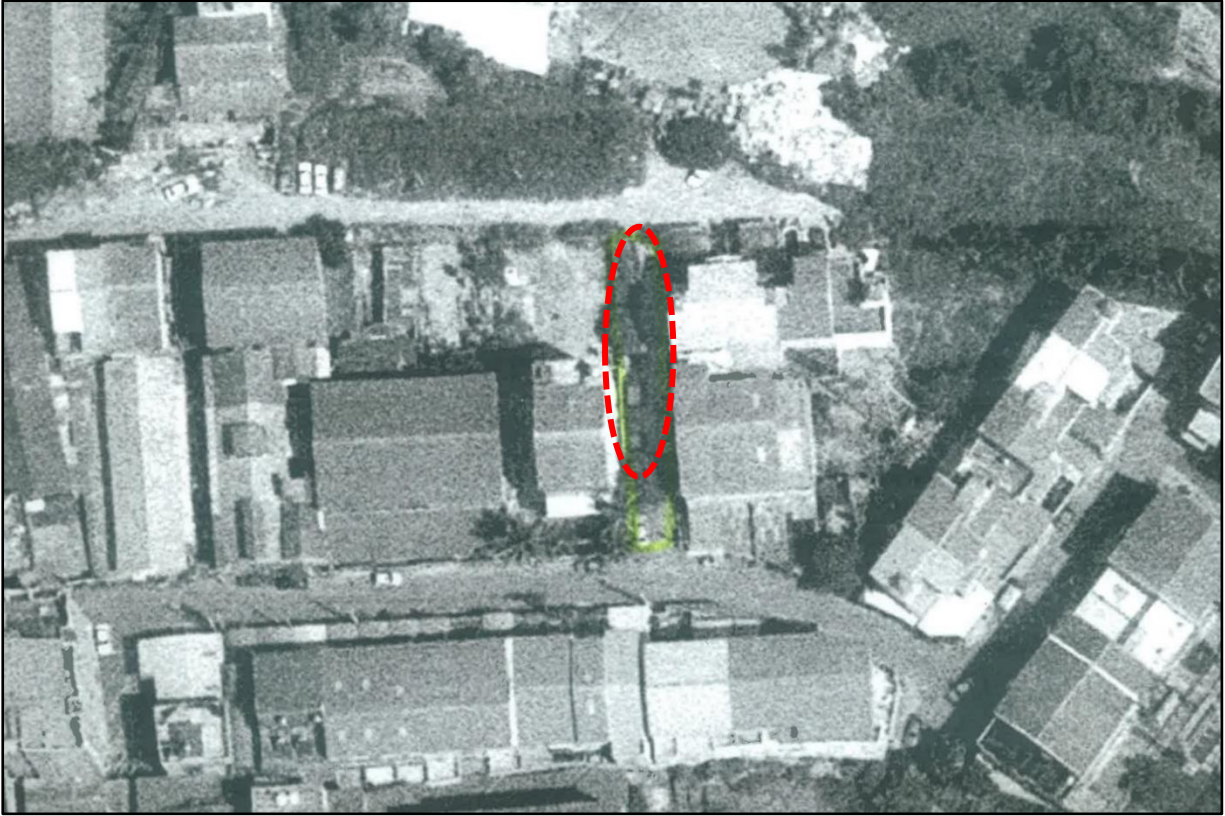


圖16 本案台斗坑段○○○-○○地號土地82年航照圖
資料來源：嘉義地院106年度重訴字第56號判決案卷(P. 33)

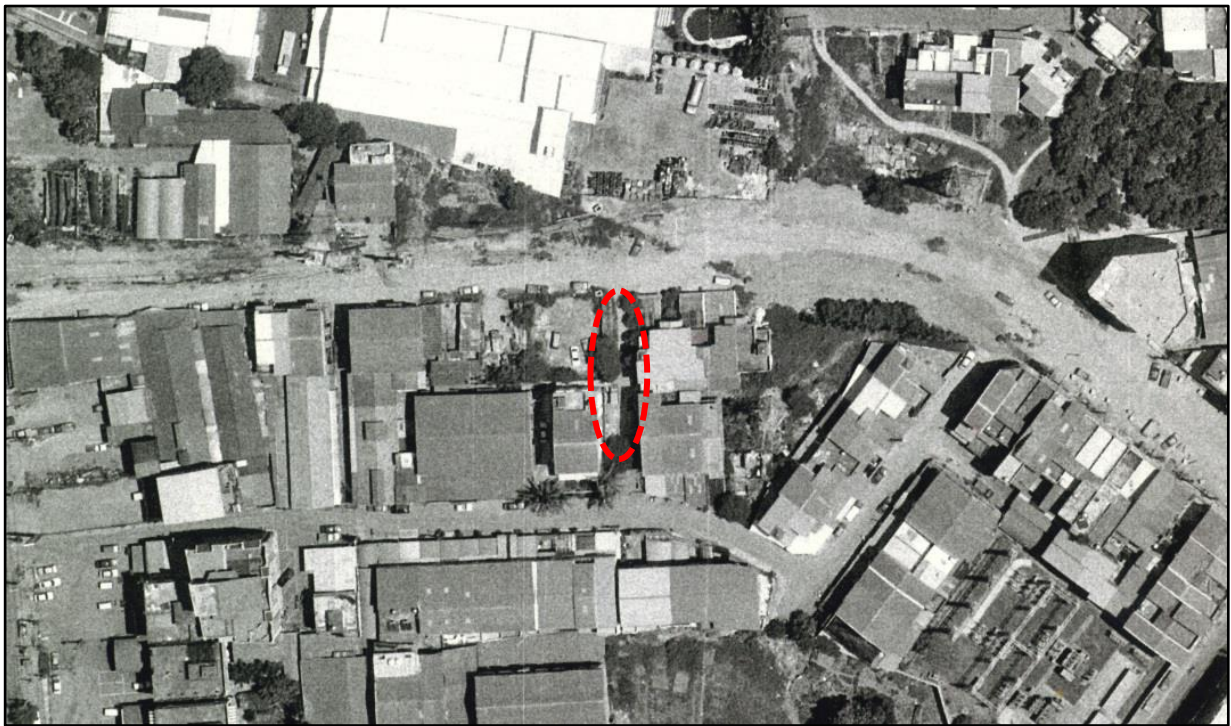


圖17 本案台斗坑段○○○-○○地號土地83年航照圖
資料來源：嘉義市政府

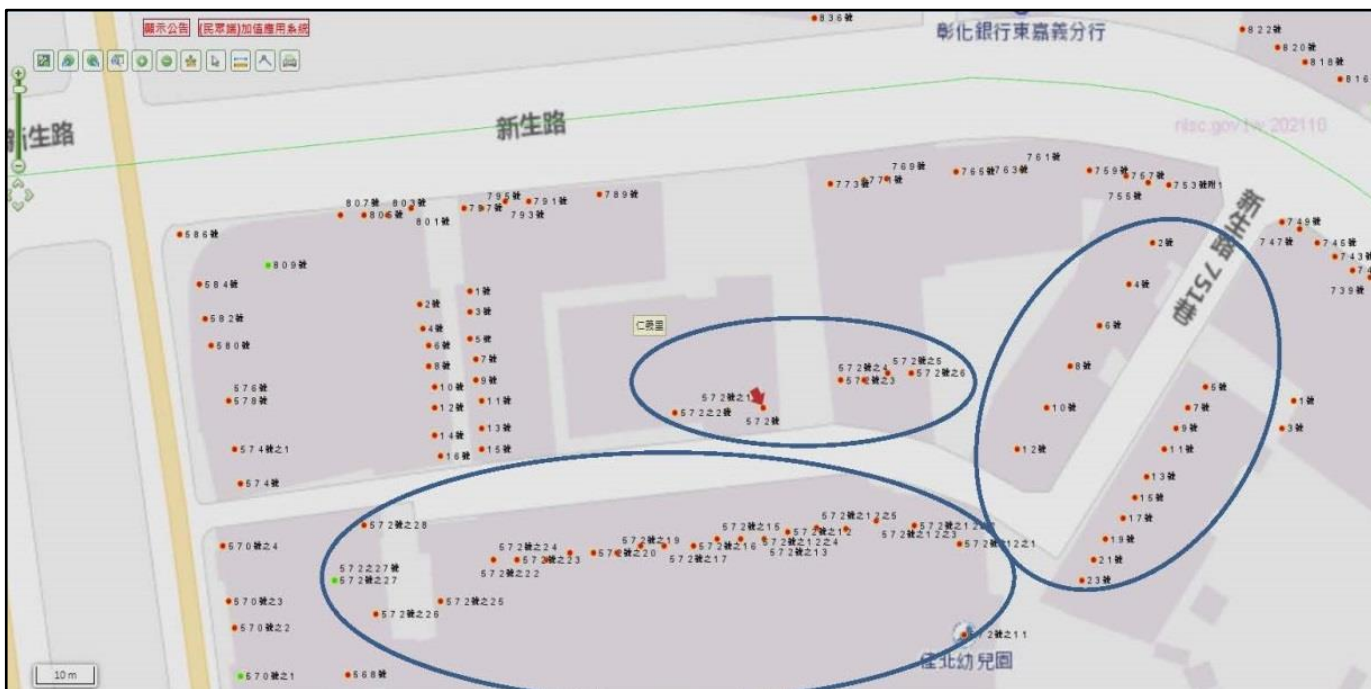


圖18 本案台斗坑段○○○○-○○地號土地附近建物門牌示意圖
資料來源：嘉義市政府



圖19 本案台斗坑段○○○○-○○地號土地周遭道路現況圖
資料來源：嘉義市政府

三、嘉義市政府前以陳訴人於83年10月21日所購入之本案台斗坑段○○○-○○地號都市計畫「住宅區」土地，係屬該府原建設局71年8月2日及72年8月15日核發(71)嘉建局管執字第11號至第26號共16件建造執照及使用執照所規劃之「私設路」(私設通路)，逕予否准陳訴人請照建築，嗣卻倒果為因，以陳訴人並非上開建案之建物所有人而恐有侵害、影響第三人權利之虞，率於104年至110年間多次否准其調閱上開建案建築圖說，漠視陳訴人因該府建築管理疏失致權益受損至鉅於前，復又不當隱喻其有侵害他人權利之虞，更嚴重剝奪行政程序法第46條第1項及檔案法第17條所賦與其調閱檔案以究明真相之權利，確有違失。

- (一)按行政程序法第46條第1項及第2項規定：「(第1項)當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。(第2項)行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：……三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。四、有侵害第三人權利之虞者。……。」又檔案法第17條及第18條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」、「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：……七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」
- (二)查陳訴人前於103年12月30日遭嘉義市政府以本案台斗坑段○○○-○○地號土地為「私設路」(私設通路)而否准其請照建築後，乃於104年1月7日向該府申請補發本案71嘉建局管執字第23號使用執照(建物門牌：忠孝路○○○-○號，建物所有權人：葉○○○)，經嘉義市政府以104年1月12日府都建

字第104260217號函復略以：「經查申請人非屬上述建築物所有人，核與建築法第40條規定不符，所請歉難同意」；復於104年4月20日申請閱覽、抄寫、複印本案第23號執照土地使用權同意書及私設通路範圍等資料，亦經嘉義市政府以104年4月27日府都建字第1042604830號函復略以：「請攜帶土地權利證明文件至本府都市發展處建築管理科辦理閱覽、抄寫、複印有關資料（若非所有權人請出具委託書）」；再於109年10月15日申請忠孝路○○○-○號建物之建築執照全部資料（即71嘉建局管使字第25號使用執照建案，建物所有權人：蔡○○）¹⁰，同遭嘉義市政府以109年10月27日府都建字第1095028535號函復略以：「經查台端非建築物所有權人且無委託書與規定不符。」嗣又透過立法委員轉向內政部營建署陳情，經該署於109年11月27日函轉經嘉義市政府以該府110年1月19日府都建字第1095339190號函復陳訴人略以：「主旨：有關台端申請調閱71-25號建築執照圖說資料（包括建築執照、使用執照、執照竣工圖之面積計算圖、開挖率檢討圖、建築線指定之相關圖示、一層平面圖等），本府駁回調閱案，復如說明，請查照。說明……二、檔案法第18條：檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：『……七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。』三、台端非建物所有權人，基於維護建物所有權人權益，依據上開法令，本府礙難同意此調閱案。」

（三）詢據嘉義市政府表示，依前揭行政程序法第46條第

¹⁰ 按71嘉建局管執字第25號使用執照建物所有權人於105年間針對本案○○○-○○地號土地提起「確認通行權」之訴（被告為本案陳訴人即○○○-○○地號土地所有權人）。

2項第4款及檔案法第18條第7款規定，「有侵害第三人權利之虞者」、「為維護公共利益或第三人之正當權益者」，得拒絕申請閱覽、抄錄或複製檔案。本案台斗坑段○○○-○○地號土地所有權人(即陳訴人)，並非(71)嘉建局管執字第23至第25號建築執照之建物所有權人，故無權調閱其建築物平面圖說，僅能調閱所屬土地之土地使用權同意書及附圖等；又本案台斗坑段○○○-○○土地所有權人與申請調閱71嘉建局管執字第25號建築執照圖說資料，因相關人等尚在訴訟中¹¹，此申請顯然影響建築物所有權人正當權益，亦即有侵害第三人權利之虞者及影響第三人之正當權益，故該府拒絕調閱，符合上開行政程序法及檔案法相關規定云云。

- (四)案經詢據內政部營建署表示，有關建築物「平面圖」涉及建物之格局，有涉及個人隱私之虞，至其建築圖說得否調閱一節，倘經嘉義市政府審認陳訴人為利害關係人，且圖說業已遮蔽建築格局等涉及隱私部分，尚符合上開行政程序法第46條第1項規定。
- (五)經查本案陳訴人所有之台斗坑段○○○-○○地號土地，既遭嘉義市政府認定屬該府原建設局71年8月2日及72年8月15日核發(71)嘉建局管執字第11號至第26號共16件建造執照及使用執照所規劃之「私設路」(私設通路)，並否准其請照建築，則陳訴人難謂非屬上開建案之利害關係人，嘉義市政府就陳訴人申請調閱檔案，充其量僅得排除涉及個人隱私部分予以保留或遮隱，乃該府卻連建造執照及使用執照內記載「私設路」(私設通路)位置及範圍

¹¹ 同前註。

之配置圖等相關圖說亦拒絕調閱¹²，則陳訴人如何究明嘉義市政府認定本案土地為「私設路」（私設通路）之真相？又該府甚至倒果為因，謬稱陳訴人因非上開建案之建物所有人而恐有侵害、影響第三人權利之虞，凡此均已剝奪行政程序法第46條第1項及檔案法第17條賦與陳訴人調閱檔案以究明實情之權利。

(六)綜上，嘉義市政府前以陳訴人於83年10月21日所購入之本案台斗坑段○○○-○○地號都市計畫「住宅區」土地，係屬該府原建設局71年8月2日及72年8月15日核發(71)嘉建局管執字第11號至第26號共16件建造執照及使用執照所規劃之「私設路」（私設通路），逕予否准陳訴人請照建築，嗣卻倒果為因，以陳訴人並非上開建案之建物所有人而恐有侵害、影響第三人權利之虞，率於104年至110年間多次否准其調閱上開建案建築圖說，漠視陳訴人因該府建築管理疏失致權益受損至鉅於前，復又不當隱喻其有侵害他人權利之虞，更嚴重剝奪行政程序法第46條第1項及檔案法第17條所賦與其調閱檔案以究明真相之權利，確有違失。

四、**建築基地未連接建築線而以基地外他人土地為私設通路以連接建築線請照建築者，究應如何防範該私設通路嗣後遭移轉致損及起造人及其他第三人之權益，尚乏有效機制；又起造人如僅檢附私設通路土地所有人出具之土地使用權同意書請照建築，而未就該私設通路設定地役權，則因其性質應屬使用借貸之債權關係而原則上僅於當事人間有其效力，恐將導致該私**

¹² 嘉義市政府雖同意陳訴人調閱本案土地使用權同意書及附圖，然該等資料係在表明所有權人提供土地供請照建築之範圍，並非用以記載「私設路」（私設通路）之位置及範圍。

設通路土地權利後續繼受人是否當然繼受其前手與土地使用人間之法律關係，以及是否得對建物起造人請求返還不當利得之爭議；且私設通路如嗣因都市計畫發布及道路開闢等時空變遷因素而有其他道路可資替代時，於公法上卻無解除其供道路使用之機制，凡此均屢屢引發私人間以及政府與人民間之紛爭，且不利於土地之有效利用，顯見私設通路於建築管理上仍有諸多制度缺漏，亟待建築法中央主管機關內政部積極通盤檢討。

(一)按建築法第42條規定：「建築基地與建築線應相連接……。」、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。」第101條規定：「直轄市、縣（市）政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。」是以建築基地應以公告道路或直轄市、縣（市）（局）主管建築機關認定現有巷道之境界線為建築線，並與之相連。惟如建築基地未臨公告道路或現有巷道者，建築主管機關多容許起造人以建築基地外私設通路連接¹³，並檢附該私設通路土地權利證明文件據以請照建築¹⁴。

(二)惟按民法上之法律行為，有債權行為與物權行為，除法律有特別規定外，前者於特定人間發生法律上

¹³ 例如臺中市建築管理自治條例第22條、臺南市建築管理自治條例第9條、嘉義市建築管理自治條例第22條等參照。

¹⁴ 例如由私設通路土地所有權人出具土地使用權同意書供起造人請照建築，其性質上應屬使用借貸契約。

之效力，後者於以公示方法使第三人得知悉之狀態下，對任何第三人均發生法律上之效力。又臺灣高等法院暨所屬法院108年法律座談會（民事類提案第1號）審查意見：「出具土地使用同意書，僅於當事人間有其效力。土地買受人並不當然繼受其前手與土地使用人間之法律關係，土地使用人不得執該法律關係對土地買受人主張其有使用土地之權利。惟於具體個案情形，法院仍得斟酌土地買受人行使權利，有無違反誠信原則而為判斷。題示情形¹⁵，丁雖明知B地係供上開10棟房屋通行使用，然不能僅以其明知，即遽認其已同意B地供上開10棟房屋所有權人通行之用，是縱認丁對上開10棟房屋所有權人請求返還B地有違反誠信原則之情事，惟上開10棟房屋所有權人與丁間並無任何之法律關係存在，其等因使用B地而獲有利益並造成丁未能使用B地之損害，丁自得依不當得利法律關係請求返還不當利得。」又最高法院95年度第16次民事庭會議（民議字第4號提案）決議：「（採丙說）視具體個案情形決定之。按使用借貸契約係債之關係，僅於當事人間有其效力。丙買受系爭房屋¹⁶，並不當然繼受其前手與系爭土地所有人間之使用借貸關係，原則上不得執該關係主張其有使用系爭土地之權利。惟於具體個案，尚應斟酌當事人間之意思、交易情形及房

¹⁵ 臺灣高等法院暨所屬法院108年法律座談會民事類提案第1號法律問題：「建商甲所有A地未面臨馬路，為興建房屋出售，乃徵得毗鄰臨路之B地所有權人乙之同意，無償提供B地部分土地開設道路以供A地通行，乙乃出具土地使用同意書以供建商申請建築執照，嗣甲在A地上興建透天房屋10棟出售。數年後乙將B地出賣予知情之丁（丁明知B地係供10棟房屋通行使用），乃對該棟房屋所有權人請求使用B地之不當得利，請問其請求有無理由？」（研討結果：多數採審查意見）。

¹⁶ 最高法院95年度第16次民事庭會議民議字第4號提案：「甲同意乙無償在甲所有土地上建造三層樓房一棟，未約定使用土地期限，不久之後，乙所有房屋經其債權人聲請查封拍賣，由丙拍定買受，並取得不動產權利移轉證書，甲即以丙不得繼受伊與乙間之使用借貸關係，屬無權占有為由，依民法第七百六十七條規定，訴請丙拆屋還地，是否應予准許？」

屋使用土地之狀態等一切情狀，如認土地所有人行使所有權，違反誠信原則或公共利益或以損害他人為主要目的，仍應駁回其請求。」另最高法院105年度台上字第389號民事判決略以：「按合建契約與土地使用權同意書均係債之關係，僅於當事人間有其效力。土地買受人並不當然繼受其前手與建物所有人間之債權關係。於具體個案，法院雖得斟酌當事人間之意思、交易情形及房屋使用土地之狀態等一切情狀，倘認土地所有人行使所有權違反誠信原則或公共利益或以損害他人為主要目的時，非不得駁回其拆屋還地之請求。惟該土地上之建物所有人究與土地所有人間並未存有任何法律關係，其因而獲有利益造成土地所有人無法使用土地受有損害，土地所有人仍得依侵權行為或不當得利法律關係請求賠償損害或返還不當利得。」

- (三) 基上論述，建築基地未連接建築線而以基地外他人土地為私設通路以連接建築線請照建築者，究應如何防範該私設通路嗣後遭移轉致損及起造人及其他第三人之權益，尚乏有效機制；又起造人如僅檢附私設通路土地所有權人出具之土地使用權同意書請照建築，而未就該私設通路設定地役權，則因其性質應屬使用借貸之債權關係而原則上僅於當事人間有其效力，恐將導致該私設通路土地權利後續繼受人是否當然繼受其前手與土地使用人間之法律關係，以及是否得對建物起造人請求返還不當利得之爭議；且私設通路如嗣因都市計畫發布及道路開闢等時空變遷因素而有其他道路可資替代時，於公法上卻無解除其供道路使用之機制，凡此均屢屢引發私人間以及政府與人民間之紛爭，且不利於土地之有效利用，顯見私設通路於建築管理上仍有

諸多制度缺漏，亟待建築法中央主管機關內政部積極通盤檢討。

五、有關陳訴人主張本案台斗坑段○○○-○○地號土地縱確經原所有權人於71年間出具土地使用權同意書供作周遭建案之「私設路」而成立使用借貸關係，然該筆土地因原所有權人業已死亡，復經其繼承人於83年10月21日以買賣原因移轉登記與陳訴人，則陳訴人取得土地所有權後如仍應繼受該使用借貸契約關係並持續受其拘束，顯有不公；又縱應受其拘束，然該筆土地周遭現已因時空變遷而有都市計畫道路對外連通，並非屬上開建案對外通行唯一必經之地，故借用人已依借貸之目的使用完畢一節，茲因案涉現行建築管理制度下之私權爭執，仍宜請陳訴人循司法途徑處理。

- (一)按民法第470條及第472條規定：「(第1項)借用人應於契約所定期限屆滿時，返還借用物；未定期限者，應於依借貸之目的使用完畢時返還之。但經過相當時期，可推定借用人已使用完畢者，貸與人亦得為返還之請求。(第2項)借貸未定期限，亦不能依借貸之目的而定其期限者，貸與人得隨時請求返還借用物。」、「有左列各款情形之一者，貸與人得終止契約：一、貸與人因不可預知之情事，自己需用借用物者。二、借用人違反約定或依物之性質而定之方法使用借用物，或未經貸與人同意允許第三人使用者。三、因借用人怠於注意，致借用物毀損或有毀損之虞者。四、借用人死亡者。」
- (二)查本案台斗坑段○○○-○○地號土地縱確於71年7月間經原所有權人賴○○出具土地使用權同意書供相關人鄭○○等10人申請(71)嘉建局管執字第11號至第26號建造執照，並供該等建案作「私設路」

使用，則其性質原則上屬供特定人使用土地之使用借貸關係，是以有關陳訴人主張該筆土地業於原所有權人死亡後再經其繼承人於83年10月21日以「買賣」原因移轉登記與陳訴人，則陳訴人於取得土地所有權後如仍應繼受該使用借貸關係並持續受其拘束，顯有不公；又縱應受其拘束，然該筆土地周遭現已因時空變遷而有都市計畫道路對外連通，並非屬上開建案對外通行唯一必經之地（詳如前述），故借用人已依借貸之目的使用完畢一節，茲因案涉現行建築管理制度下之私權爭執，仍宜請陳訴人循司法途徑處理。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正嘉義市政府。
- 二、調查意見四，函請內政部通盤檢討見復（影附調查意見一至四）。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：施 錦 芳

趙 永 清