

調 查 報 告 (公 布 版)

壹、案由：據悉，臺中市政府農業局疑違法核准該市大雅區○○段1688地號農地變更為私設通路，致緊鄰之同段1685地號建地得以興建10層樓集合住宅，疑圖利建商等情案。

貳、調查意見：

本案經函請內政部及臺中市政府說明，民國(下同)114年12月30日前往現地履勘，並於115年3月9日詢問內政部國土管理署及臺中市政府相關業務主管人員，業已調查完畢。茲將調查意見臚述如下：

一、「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉」，為民法第765條所明定。惟臺中市政府都市發展局為所轄大雅區○○段1685地號土地興建集合住宅需要，未經同段1672、1673、1683、1688及1669-1地號等土地所有權人同意，逕自於其土地上指定建築線，供該建築物通行使用，且未要求實際開闢，認事用法顯有違誤，已逾建築管理合理界限，進而侵害人民財產權益，並有圖利之嫌。

(一)按臺中市建築管理自治條例第10條第1項前段規定：「建築基地臨接計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本自治條例規定之現有巷道者，應申請指定建築線。」第11條第1項規定：「申請指定建築線應由土地權利關係人填具申請書，並檢附下列文件一式二份向都發局提出……。」第12條第1項規定：「受理指定建築線應自收件日起10日內辦理完竣，並將指定圖發給申請人。但面臨公路或其他道路須會同或徵詢相關主管機關辦理者為20日。」第19條第1項規定：「本自治條例所稱現有巷道，包括下列

情形：……五、農地重劃道路現況為道路且供公眾通行使用者……。」第20條第1項規定：「面臨寬2公尺以上現有巷道之建築基地，依下列規定指定建築線：一、現有巷道為單向出口長度在40公尺以下，雙向出口在80公尺以下，寬度不足4公尺者，以該巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以合計達到4公尺寬度之邊界線作為建築線；巷道長度超過上開規定者，兩旁均等退讓，以合計達到6公尺寬度之邊界線作為建築線。但地形特殊不能通行車輛者，現有巷道寬度得分別減為3公尺及4公尺或單邊退縮指定建築線。……五、農地重劃道路（含二側水路），以地籍中心線退縮建築線……。」

- (二)查臺中市大雅區○○段（下同）1685地號為興建集合住宅需要，由申請人黃○○於110年12月27日向臺中市政府都市發展局（下稱都市發展局）申請就1672-1、1669-1（部分）、1673、1683（部分）、1685及1688-1地號等6筆土地辦理建築線指定。經該局於111年1月20日以中市都測字第1100265576號函核准建築線指定成果。據其建築線指定注意事項記載，該申請位置東南側臨接現有巷道寬2.9至3.49公尺，係為農地重劃道路，該農地重劃道路地籍寬2.94至3.21公尺，以地籍中心線退縮3公尺為建築線。建築線與現況及地籍之套繪成果圖如圖1。

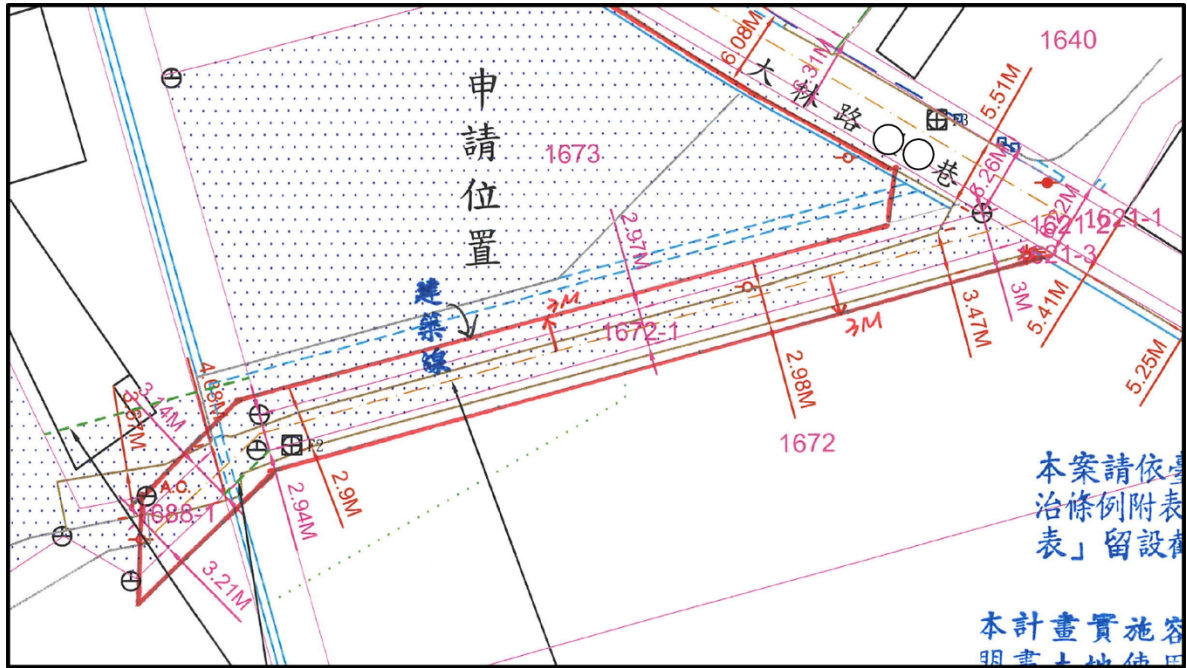


圖1、建築線與現況及地籍套繪成果圖

資料來源：臺中市政府提供。

(三)臺中市政府就退縮指定建築線之依據及理由說明如下：

- 1、申請人依據臺中市建築管理自治條例第10條及第11條規定檢具相關書件申請指定建築線，其基地臨接道路倘符合該條例第19條第1項相關規定，得認定為現有巷道，並依循該條例第20條規定退縮指定建築線。
- 2、依原臺中縣政府86年12月18日86府工都字第312325號函及臺中市政府地政局109年8月28日中市地劃二字第1090032866號函所示，農地重劃道路（包括農路及水路）係供「公眾通行及灌溉使用」，故農地重劃道路仍作為農路（含農路兩側水路設施）使用者，應視為供公眾使用之現有巷道據以指定建築線，並以該重劃道路之地籍圖界線認定為現有道路之界線（寬度）；按照農地重劃區農水路規劃原則及農地重劃條例第37條農水路權屬、

管理機關登記規定，研判1672-1及1688-1地號等2筆土地為農地重劃道路設施用地，符合臺中市建築管理自治條例第19條第1項第8款規定所稱之現有巷道。

- 3、1688-1及1672-1地號土地為現有巷道，因其寬度未達法定標準（現有巷道為單向出口長度在40公尺以下，雙向出口在80公尺以下，寬度不足4公尺者，以該巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以合計達到4公尺寬度之邊界線作為建築線；巷道長度超過上開規定者，兩旁均等退讓，以合計達到6公尺寬度之邊界線作為建築線），須依臺中市建築管理自治條例第20條規定以地籍中心向兩側退縮3公尺為建築線。
- 4、依臺中市建築管理自治條例第10條規定，申請建築線指定所應檢附之書件資料並未要求須檢附土地所有權人同意書及委託書等證明文件，亦未限制申請人資格，故申請建築線指定無需取得鄰近農地地主之同意，得將1672、1673、1683及1688地號等4筆土地納入申請基地範圍指定建築線。

(四) 惟查：

- 1、民法第765條規定：「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」
- 2、建築法第48條規定：「(第1項)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。(第2項)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49條規定：「在依法公布尚未闢築或拓

寬之道路線兩旁建造建築物，應依照直轄市、縣（市）（局）主管建築機關指定之建築線退讓。」第51條規定：「建築物不得突出於建築線之外……。」建築技術規則建築設計施工編第1條第36款規定：「道路：指依都市計畫法或其他法律公布之道路（得包括人行道及沿道路邊綠帶）或經指定建築線之現有巷道。除另有規定外，不包括私設通路及類似通路。」

- 3、參照73年11月7日修正增訂建築法第48條第2項之立法理由指出：「明定直轄市、縣（市）（局）主管建築機關除對都市計畫規定之道路及依法公告之道路以外，並得依建築管理規則就現有巷道指定建築線，俾改善該地區之交通情況，以應需要。」以及內政部75年3月19日台內營字第378352號函示說明：「……按建築法第48條第2項明定，對已公告道路以外之現有巷道，直轄市、縣（市）主管建築機關認有必要時得另定建築線，俾利於人民申請建築。至於『現有巷道』之認定範圍及退讓建築線之辦法，應由省、市政府於建築管理規則中訂定之。惟揆諸目前地方都市發展與實際執行需要，有必要就『現有巷道』之認定標準統一規定。茲經多方研議，以為所稱『現有巷道』之範圍宜包括左列情形：（一）依民法規定供公眾通行，其有公用地役關係之巷道。（二）私設通路經土地所有權人出具土地使用權同意書或捐獻土地，供公眾通行並依法完成土地登記手續者。（三）建築法73年11月7日修正發布前，依規定指定建築線有案部分之現有巷道，其經地方主管建築機關認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。」

- 4、參照上述意旨，建築線為建築基地與道路間之境界線，建築基地應連接建築線申請建築，藉以區分公共領域與私人土地的界限，確保建築基地與道路出入口的連結；直轄市、縣（市）主管建築機關對於依法公告道路以外之現有巷道，認有必要時，得另定建築線，俾利民眾申請建築。現有巷道之認定，應以已供公眾通行、具公用地役關係為前提，始得納入建築管理體系，並據以指定建築線，亦即應基於公共利益之考量，始得限制私有土地使用收益之權利。準此，建築線之指定，本質上係為確保建築基地與既有道路之合理銜接，而非用以創設道路或預留未來開闢之空間，更不得以此作為擴張公共通行範圍之工具。
- 5、再按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」非都市土地使用管制規則第6條第1項前段規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。」同條第3項規定：「海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一……。」第6條之1第1項規定：「依前條第三項附表一規定應申請許可使用者，應檢附下列文件，向目的事業主管機關申請核准：一、非都市土地許可使用申請書如附表五。二、使用計畫書。三、土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本。四、申請許可使用同意書。五、土地使用配置圖

及位置示意圖。六、其他有關文件。」是以，非都市土地應依其使用分區及使用地類別之拘束，從事容許使用，不得任意變更用途；如屬應申請許可使用者，應依法檢具相關文件，報經主管機關核准後，始得為之。

- 6、經查，1688-1及1672-1地號等2筆土地固屬現有巷道，然其兩側之1672、1673、1683及1688地號等4筆土地均為特定農業區農牧用地，依法應供農業使用。縱依非都市土地使用管制規則第6條第3項附表一規定，得設置私設通路，供其他建築基地進出使用，仍應符合附帶條件，即「限於以集村方式興建農舍者及甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，因未面臨建築線，無道路可出入需要者」，並應依法申請核准後，始得容許作私設通路使用。詎都市發展局無視農業用地依法應作農業使用之限制，未經使用許可程序，亦未審酌使用限制，即逕以中心線向兩側退縮方式，將建築線擴及至該等農牧用地範圍內，將其視為當然可供開闢道路之用，顯與法規意旨不符。
- 7、再查，本案起造人如欲申請樓地板面積超過1,000平方公尺之建築，依臺中市建築管理自治條例、實施區域計畫地區建築管理辦法、建築技術規則設計施工編等相關規定，應有6公尺以上之道路使用權，惟本案現有巷道寬度僅約2.9至3.49公尺，都市發展局逕以公權力介入，透過指定建築線方式，擴張巷道範圍，強制要求兩側土地退縮，致將既有寬度以外且現況未作通行使用之私人土地納入公共通行範圍。¹尤有甚者，該局於核定

¹ 建築法第48條第2項雖然授權直轄市、縣（市）主管建築機關，於認有必要時，得就公告道

過程中，並未要求申請人提出1672、1673、1683、1688及1669-1地號等退縮範圍之土地所有權人同意文件或踐行相關土地使用許可程序，形同逕以行政處分課予第三人供公眾通行之義務，對人民財產權之限制顯逾必要程度，並有圖利之嫌。

(五)綜上所述，建築線指定本屬公法上之建築管理措施，其目的在於界定建築物與道路之關係，以維持建築秩序及確保公共安全。惟都市發展局為1685地號土地興建集合住宅需要，無視1672、1673、1683、1688及1669-1地號等5筆土地既非現有巷道，現況亦未具道路功能，且非屬建築基地範圍之事實，竟於未取得土地所有權人同意或具備其他合法使用權源之情形下，逕以中心線向兩側退縮方式指定建築線，將其視為當然可供開闢道路之用。該局透過建築線指定，率予擴張巷道範圍，又未要求實際開闢使用，認事用法顯有違誤，已逾建築管理合理界限，進而侵害人民財產權益，並有圖利之嫌。

二、都市發展局未整體檢視建築基地與聯外道路之連接條件，僅以基地內已留設6公尺寬私設通路，即率予認定符合通行需求，無視基地聯外道路現況寬度僅約2.9至3.49公尺之事實，造成建築基地內外通行系統無法銜接一致，甚至主張通路設置與容積規模無涉，逕予核發建築許可，准許興建10層樓高之集合住宅，影響

路以外之現有巷道另定建築線，以因應建築管理實務及人民申請建築之需要。惟此授權之行使，仍應受法律保留原則及比例原則之拘束。是以，主管機關得否於自治法規中，逕行放寬現有巷道之認定或其寬度標準，進而以公權力介入，透過指定建築線方式，要求鄰接之私有土地配合退讓至法定寬度，致實質擴張公共通行範圍，容非無疑。對此，已有部分論者提出質疑，請參閱楊智傑，「公用地役巷道認定要件與建築線退讓之檢討」，財產法暨經濟法第59期（109年3月）；陳佳聖，「指定建築線衍生現有巷道相關法律問題之研究」（國立政治大學地政學系，博士論文，114年7月）。

出入安全及消防救災之有效運作，顯有未當。

(一)按農業發展條例第10條規定：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意……。」次按農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第2點規定：「農業用地變更使用，屬下列情形之一者，應徵得農業主管機關同意：……四、依非都市土地使用管制規則規定，作非農業使用性質之容許使用或臨時使用。」再按非都市土地使用管制規則第6條第3項附表一規定，農牧用地得容許作私設通路使用，惟應符合附帶條件：「限於以集村方式興建農舍者及甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，因未面臨建築線，無道路可出入需要者。」是以，私設通路非屬農業使用範疇，如欲於農牧用地申請設置私設通路，應依規定檢附相關文件向都市發展局申請核准，並徵得該府農業局（下稱農業局）同意變更使用。

(二)查申請人○○建設股份有限公司為1685地號集合住宅新建工程之通行需求，先後3次向臺中市政府就相關農牧用地申請部分變更作私設通路使用。審查過程分述如下：

1、申請人原於111年3月間，申請將1683地號農牧用地部分面積16.18平方公尺變更作私設通路使用。經都市發展局轉請農業局審查，發現該地號現場有數棟建物作工廠使用，有未作農業使用之違規情形。農業局爰依農業部96年8月7日函釋意旨²，於111年4月14日函復不同意該次申請。

² 參照農業部96年8月7日農企字第0960142785號函略以，農業用地如有違規使用情形者，核屬違反都市或非都市土地使用管制規定，如申請之農業用地有違反相關法令之情形者，農業主管機關自應不予同意容許使用。

2、申請人嗣於111年6月13日改以1688地號申請作私設通路使用，申請面積61.21平方公尺。都市發展局於同年月15日會請農業局審查。經農業局彙整都市發展、水利、地政、農務、林業、漁業及水土保持等相關單位意見後，認定符合農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點規定，爰代擬代判府稿，於111年8月26日函復都市發展局同意辦理農業用地變更。

3、其後，申請人於112年1月6日再次送件，將原核定變更面積由61.21平方公尺縮減為31.1平方公尺。都市發展局嗣送農業局協助審查，農業局認定變更後之設施配置及隔離設施尚符相關審查作業要點規定，並請該局仍依111年8月26日原函復意見辦理。

(三)臺中市政府針對1685地號集合住宅新建工程之允建樓地板面積及通路寬度進一步表示如下：

1、1685地號為甲種建築用地，法定建蔽率、容積率為60%、240%。該建案為地上10層、地下2層、1幢、1棟共44戶，容積總樓地板面積2,630.54平方公尺，實際建蔽率、容積率為44.11%、239.03%。

2、依實施區域計畫地區建築管理辦法第11條³及建築技術規則設計施工編第2條⁴規定，由於總樓地板

³ 實施區域計畫地區建築管理辦法第11條規定：「建築基地臨接公路者，其建築物與公路間之距離，應依公路法及有關法規辦理，並應經當地主管建築機關指定（示）建築線；臨接其他道路其寬度在6公尺以下者，應自道路中心線退讓3公尺以上建築，臨接道路寬度在6公尺以上者，仍應保持原有寬度，免再退讓。建築基地以私設通路連接道路者，其通路寬度不得小於左列標準：一、長度未滿10公尺者為2公尺。二、長度在10公尺以上未滿20公尺者為3公尺。三、長度大於20公尺者為5公尺。四、基地內以私設通路為進出道路之建築物總樓地板面積合計在1,000平方公尺以上者，通路寬度為6公尺。」

⁴ 建築技術規則設計施工編第2條規定：「（第1項）基地應與建築線相連接，其連接部份之最小長度應在2公尺以上。基地內私設通路之寬度不得小於左列標準：一、長度未滿10公尺者為2公尺。二、長度在10公尺以上未滿20公尺者為3公尺。三、長度大於20公尺為5公尺。四、

面積大於1,000平方公尺，通路寬度應達6公尺。

- 3、該案依上述規定設置6公尺寬私設通路，並經建築師評估整體消防救災公共安全及疏散動線後6公尺通路可提供一般車輛及緊急救護車通行需求，並保留必要人行通行空間，確保緊急狀況時通行順暢。
- 4、根據1685地號之基地條件，無論以何種方式申請建築，樓地板面積皆會超過500平方公尺，必須檢討法定停車空間。另依建築技術規則規定，汽車單車道為3.5公尺、雙車道為5.5公尺，故整界出去未納入建築基地之私設通路及現況2.5公尺之道路不合法定寬度，必須整合未包含在申請建築基地外之甲種建築用地及相鄰農牧用地，規劃作私設通路，以符合法規要求。
- 5、另依劃設消防車輛救災活動空間指導原則，供消防車輛通行之道路或通路應達淨寬3.5至4公尺以上。考量消防救災需求，現況道路或通路寬度不足，將有公共安全及救災避難問題，故私設通路應達所需之寬度。
- 6、容積率之規定與臨接道路或私設通路設置與否並無相關聯性。

(四)惟查，建築管理制度要求建築基地須臨接適當寬度之道路，其目的在於確保日常通行、避難出入及緊急救災之實質可行性。是以相關審查自應以申請當時客觀存在且可供公眾通行之道路現況為判斷基礎。都市發展局一再辯稱，本案建築基地內已留設

基地內以私設通路為進出道路之建築物總樓地板面積合計在1,000平方公尺以上者，通路寬度為6公尺。五、前款私設通路為連通建築線，得穿越同一基地建築物之地面層；穿越之深度不得超過15公尺；該部份淨寬並應依前4款規定，淨高至少3公尺，且不得小於法定騎樓之高度。(第2項)前項通路長度，自建築線起算計量至建築物最遠一處之出入口或共同入口。」

6公尺寬之私設通路，形式上符合規定云云，卻無視建築基地外既存現有巷道寬度僅約2.9至3.49公尺，不僅未據以為否准或要求改善，反而透過指定建築線及要求退縮等方式，企圖將原不具道路性質且現況未供通行使用之私人土地納入公眾通行範圍。該局未整體檢視建築基地與聯外道路之連接條件，率以行政手段創設虛擬道路，造成建築基地內外通行系統無法銜接一致，恐影響出入安全及消防救災之有效運作，核有欠當，殊值檢討。

(五)另查，依實施區域計畫地區建築管理辦法第11條及建築技術規則設計施工編第2條規定，建築基地如以私設通路作為對外進出道路，且建築物總樓地板面積達一定規模（如1,000平方公尺以上）時，應相應提高通路寬度至6公尺。由此可見，進出通路寬度與允建樓地板面積間具有密切關聯，以確保交通負荷、避難疏散及消防救災等需求得以充分支應。惟都市發展局未察本案建築基地聯外道路現況寬度僅約2.9至3.49公尺，逕以建築線指定結果認定符合通路寬度要求，未就建築規模所衍生之通行需求審慎評估，甚至主張通路設置與容積規模無涉，顯與前揭規定所蘊含之安全考量及制度設計意旨未盡相符，核有未當。

(六)綜上所述，農業局受理1688地號農牧用地申請部分變更作為私設通路使用，既經彙整都市發展、水利、地政、農務、林業、漁業及水土保持等相關單位意見，並據以認定符合相關作業規定，而同意辦理農業用地變更，尚非無據。惟都市發展局於後續建築許可審查過程中，未整體檢視建築基地與聯外道路之連接條件，僅以基地內已留設6公尺寬私設通路，即率予認定符合通行需求，無視基地聯外道路現況

寬度僅約2.9至3.49公尺之事實，造成建築基地內外通行系統無法銜接一致，甚至主張通路設置與容積規模無涉，逕予核發建築許可，准許興建10層樓高之集合住宅，影響出入安全及消防救災之有效運作，均有未當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，糾正臺中市政府都市發展局。
- 二、調查意見，函請臺中市政府議處相關違失人員見復。
- 三、調查意見，函請法務部廉政署就相關人員是否涉及不法行為查明後依法處理見復。
- 四、調查報告之案由、調查意見、處理辦法及簡報檔，於個資遮隱後，上網公布。

調查委員：施錦芳、蔡崇義