

什麼是既成道路(巷道)(一)?——法律上常見的幾種「道路」

文:張捷誠(認證法律人) · 房子·土地·鄰居 · 2022-12-13

本文

大家或許曾聽過「既成道路(巷道)」，或聽過萬一自己的土地被認定為既成道路，會變得要讓大家使用而不能自用；厲害的讀者甚至可能進一步說出，它是有公用地役關係供公眾通行的道路^[1]。但究竟什麼是既成道路？或更貼近生活的疑問：眼前看到的道路是既成道路嗎？或是其他道路呢？事實上，「道路」這個詞出現在許多法規中，或許可以先了解一下道路的種類。

「道路」按照各個法規的概念、規範目的不同，會導致它們的定義部分相同或相異，甚至可能因地方情況而有所不同。在第一篇文章，筆者先就與既成道路有關、不同法規中道路的概念作一簡要整理，介紹以下幾種道路：（見圖1）

法律上常見的幾種道路

我國關於道路的概念，並沒有統一放在一個法律中，而是分別散落在各個法律，例如以下幾種法律上常見的道路：

法律規定	定 義	與「既成道路（巷道）」的關係
都市計畫法	依照都市計畫程序在都市計畫書圖上發布的道路，稱為「計畫道路」	如果計畫道路是私人所有（稱為公保地），在被徵收為公用之前，所有權人可以自行使用，其他人不能通行，跟既成道路不一樣
建築法	① 依都市計畫法與其他法律公布的道路 ② 經指定建築線的「現有巷道」	地方政府有時把「既成道路（巷道）」包含至現有巷道，但兩者不是等號！
市區道路條例	① 都市計畫區域內所有道路 ② 直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外的所有道路	既成道路（巷道）可能同時是市區道路喔！
道路交通管理處罰條例	公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行的地方，範圍相當大	供公眾通行的既成道路（巷道）也會被納到交通管理處罰條例的範圍

法律百科
Legispedia

圖1 法律上常見的幾種道路

資料來源：張捷誠 / 繪圖：Yen

一、都市計畫法上的「道路」

（一）定義

依照都市計畫程序在都市計畫書圖上發布道路，基本上就稱為「計畫道路」。

事實上都市計畫法（下稱都計法）沒有明文規定什麼是計畫道路，但都計法有規定在擬定都市計畫時，要在「主要計畫書」表明「主要道路及其他運輸系統」^[2]，在「細部計畫書」表明「道路系統」^[3]，而在都市計畫書圖上發布的道路，就是「計畫道路」^[4]。

（二）計畫道路還不能作為道路使用？

計畫道路，在建築實務工作上依照土地所有權歸屬分成2種：

1. 公有土地上的公設道路

是已「開闢完成」^[5]的公有土地，且提供公眾使用，由於政府無須再透過徵收、協議價購等方式取得所有權，又被稱為「公設道路」^[6]。

2. 公共設施保留地上的計畫道路

相對而言，如果被指定為計畫道路的土地仍屬私人所有，即屬於「公共設施保留地（簡稱公保地）」^[7]。公保地在被徵收為公有之前，仍得申請作臨時建築使用、維持原來使用等^[8]。

換言之，計畫道路在被徵收開闢為公用道路前，所有權人可以自行使用，其他人不能通行，所以不能依照字面直接認為實際已作道路使用，這點跟既成道路很不一樣。

二、建築法規定的道路

（一）定義

在建築技術規則建築設計施工編中規定的「道路」是指以下2種^[9]：

1. 依都市計畫法^[10]或其他法律公布的道路^[11]、

2. 經指定建築線的現有巷道。

簡單言之，在建築法上定義的道路，是指「可指定建築線」的路。

（二）什麼是現有巷道？現有巷道是既成道路（巷道）嗎？

剛提到建築法的道路有一種是「現有巷道」，這常會跟既成道路（巷道）一起討論，但現有巷道在建築法或建築設計規則本身並沒有定義，而是授權地方政府的建管機關在其自治條例或自治規則中訂定^[12]，例如臺北市建築管理自治條例規定「現有巷道」指「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。

」^[13]；新北市建築管理規則也有詳細規定「現有巷道」的定義^[14]。

各地方政府有時就把「既成道路（巷道）」，包含至現有巷道的概念。這跟建築法的修法歷程有關，這邊只先提醒讀者現有巷道不等於既成道路（巷道），而是更廣、將既成道路包括進來的概念，相關討論待筆者於本系列第三篇文章再說明。

三、市區道路條例規定的道路

（一）定義

按照市區道路條例規定，市區道路是指以下3種^[15]：

1. 都市計畫區域內所有道路。
2. 直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。
3. 中央主管機關核定人口集居區域內所有道路。

除此之外，最高行政法院^[16]還指出，市區道路代表該道路要受市區道路主管機關的養護、管理及使用，換言之，市區道路必須供公眾通行。

（二）既成道路可能是市區道路

依前開規定及實務見解可知，「既成道路（巷道）」亦可能成為「市區道路」。例如臺北市市區道路管理自治條例即規定「已成立公用地役關係之市區道路，其土地所有權人不得違反供公眾通行之目的而為使用。

」^[17]，條例提到的既成道路就屬於市區道路條例第2條第2款規定「直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路」的道路。

四、道路交通管理處罰條例規定的道路

道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）所指的道路為「公路、街道、巷術、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方」^[18]。

從條文看來，這個「道路」的概念範圍相較前面的法規大得多；法院見解更指出，基於道交條例的立法目的是加強道路交通管理、維護交通秩序、確保交通安全，道交條例第3條第1款的道路應擴及廣場、騎樓、走廊，或其他供公眾通行之地方，不限於都市計畫劃設的計畫道路、已依法指定或認定建築線的巷道，以及具公用地役關係的既成道路（巷道）^[19]，「供公眾通行」的道路都會被納到道路交通管理處罰條例的範圍內。

五、小結

由以上情況可知，現行法關於道路的概念，其實並沒有統一放在一個法律中來規定，而是分別散落在各個法律，甚至還有礙於篇幅未討論到的公路法、民法等法條中都有道路的相關規定。所以各位所看到的道路，實際上它可能同時身兼好幾種法規上的道路，端看這條道路成立的歷程跟事實來決定。而筆者下一篇想說的「既成道路（巷道）」，其實它也是一樣，除了它本身成立的要件及概念外，在成立之後，它也可能同時符合上面各法規所講的概念，是既成道路（巷道），又是上面提到各法規中的道路。

註腳

- [1] [司法院釋字第400號解釋](#)：「既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償……。」
- 關於什麼是既成道路，請參閱：張捷誠（2022），《[什麼是既成道路（巷道）（二）？——既成道路（巷道）的概念與要件](#)》。
- [2] [都市計畫法第15條](#)第1項第6款：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：……六、主要道路及其他公眾運輸系統。」
- [3] [都市計畫法第22條](#)第1項第5款：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：……五、道路系統。」
- [4] 都市計畫則由各地方政府依照都市計畫資訊及[都市計畫法第85條](#)規定的授權發布。以臺北市為例，即訂定「[臺北市都市計畫施行自治條例](#)」，並在[臺北市都市計畫施行自治條例第2條](#)規定：「本自治條例用詞定義如下：一、道路境界線：道路與其他土地之分界線。二、道路：合於下列規定之一者。（一）經主要計畫或細部計畫規定發布之計畫道路。（二）依法指定或認定建築線之巷道。」
- 再以新北市為例，[都市計畫法新北市施行細則第2條](#)第2款規定：「本細則用詞，除建築法及建築技術規則另有規定外，其定義如下：……二、道路：指符合下列規定之一者：（一）依主要計畫或細部計畫規定發布之計畫道路。（二）依法指定建築線之現有巷道。」
- [5] 至於開闢完成與否的標準，依照[平均地權條例施行細則第36條](#)第1、2項規定來反面解釋：「
- I 本條例第二十二條第一項第二款所稱公共設施尚未完竣前，指道路、自來水、排水系統、電力等四項設施尚未建設完竣而言。
- II 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輸送者為準；排水系統以能排水為準。」
- 上述施行細則僅以「得否通行貨車」為標準。但在建築法規上的開闢完成與否的標準，參照[內政部台內營字第1020800210號令](#)（2013/2/6）可知，建築法上，主管機關認為開闢完成的標準包括「路面寬度、排水系統、路面鋪設、水電」等。
- [6] [都市計畫法第42條](#)：「
- I 都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：
- 一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。
- 二、學校、社教機構、社會福利設施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。

三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。

四、本章規定之其他公共設施用地。

II 前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」

[7] **都市計畫法第48條**：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：

一、徵收。

二、區段徵收。

三、市地重劃。」

關於公共設施保留地的定義，請參閱：張捷誠（2020），《[什麼是地價稅？如何適用地價稅的優惠稅率？（二）——其他用地篇](#)》。

[8] **都市計畫法第50條**第1項：「公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。」

都市計畫法第51條：「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」

[9] **建築技術規則建築設計施工編第1條**第36款：「本編建築技術用語，其他各編得適用，其定義如下：……三十六、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緣帶）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。」

[10] 都市計畫法公布的計畫道路與建築法的連結在於，都市計畫圖上所公告的都市計畫道路邊緣線（或稱道路境界線），依照**建築法第48條**第1項的規定，就會是作為指定建築線的依據之一。

[11] 其他法律公布的道路，例如本文後續提及的市區道路條例等。

[12] **建築法第101條**：「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。」

[13] **臺北市建築管理自治條例第2條**：「本自治條例用語定義如下：……三 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。」

[14] **新北市建築管理規則第3條**：「

I 本規則所稱現有巷道，指符合下列情形之一者：

一、具公用地役關係之巷道。

二、經土地所有權人出具供公眾通行同意書之私設通路。

三、經土地所有權人捐贈土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續之私設通路。

四、本法於中華民國七十三年十一月七日修正公布前，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。

II 前項第一款所稱公用地役關係之巷道，須於供通行之初，土地所有權人並無阻止情事，繼續和平通行達二十年，且為不特定公眾通行所必要者。」

[15] **市區道路條例第2條**：「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，都市計畫區域以外所有道路。

三、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路。

[16]最高行政法院106年度判字第97號判決參照。

[17]臺北市市區道路管理自治條例第6條：「

Ⅰ 已成立公用地役關係之市區道路，其土地所有權人不得違反供公眾通行之目的而為使用。

Ⅱ 前項市區道路，市政府得為必要之改善或養護，土地所有權人、占有人或使用人不得拒絕。」

[18]道路交通管理處罰條例第3條第1款：「本條例用詞，定義如下：一、道路：指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」

[19]最高行政法院109年度判字第557號判決：「道路交通管理處罰條例第3條第1款所定義之『道路』，除一般公路、街道、巷衖外，更擴及廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方，乃基於該條例以加強道路交通管理、維護交通秩序、確保交通安全之立法目的，對於凡相當於公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊之『供公眾通行之地方』，均作為該條例所指之道路而管理其交通，自不限於都市計畫劃設之計畫道路、具公用地役關係之既成巷道及已依法指定或認定建築線之巷道。」

標籤

道路，既成道路，既成巷道，計畫道路，現有巷道