

高雄高等行政法院判決

111年度訴字第188號

民國112年6月29日辯論終結

原告 昱定股份有限公司

代表人 郭思妤

訴訟代理人 陳樹村 律師

張雅琳 律師

被告 高雄市政府地政局

代表人 陳冠福

訴訟代理人 王桂春

楊偉智

上列當事人間土地使用編定事件，原告不服高雄市政府中華民國111年3月29日高市府法訴字第11130247200號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告所有坐落高雄市仁武區綠園段1128地號土地（重測前為考潭段101-54地號土地，下稱系爭土地）為○○市土地，前經改制前○○縣政府（○○縣府）以民國65年5月31日府地用字第15445號公告其使用分區、使用地類別分別為一般農業區及農牧用地，嗣於67年12月20日調整使用分區為山坡地保育區，並於100年4月29日登記補註使用地類別為林業用

01 地。原告於107年2月22日檢具仁武鄉公所80年4月23日仁鄉
02 建字第16847號「實施區域計○○市土地使用編定地區建築
03 物完工證明書」（下稱建物完工證明書）等文件，向被告所
04 屬仁武地政事務所（下稱仁武地政）申請將系爭土地由山坡
05 地保育區林業用地更正編定為同使用分區丙種建築用地。仁
06 武地政於107年7月24日辦理第1次現地會勘後，發現現況建
07 物面積與建物完工證明書所載面積不符，遂於108年3月12日
08 辦理第2次現地會勘，惟會勘後發現系爭土地上建物（即附
09 圖所示編號C部分，下稱系爭建物）於80年辦竣所有權第一
10 次登記（下稱保存登記），又於93年辦竣滅失登記，現地建
11 物坐落位置與系爭建物坐落位置不符，仁武地政爰於108年1
12 0月25日通知原告於同年11月15日前檢具政府機關核發之毀
13 損證件，然原告未於期限內補正，仁武地政乃於109年2月4
14 日辦理第3次現地會勘，會勘結論為：「本案曾辦理保存登
15 記及滅失登記，現存建物位置非當初保存登記位置，且亦非
16 當初保存登記之1樓及2樓。」並於109年4月9日報請被告鑒
17 核，被告於109年4月22日通知原告於同年5月20日前檢具政
18 府機關核發之毀損證件，原告雖於109年5月19日提出陳述意
19 見書，惟經被告審酌後，仍認原告提出之資料非政府機關核
20 發之毀損證件，無法消弭現地無建物之事實，且系爭土地非
21 屬公告編定前已為「建」地目之土地，與內政部92年9月25
22 日內授中辦地字第0920083974號函（下稱92年9月25日函
23 釋）、107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函（下稱
24 107年1月23日函釋）及製定○○市土地使用分區圖及編定各
25 種使用地作業須知（下稱編定作業須知）第9點第2款規定不
26 符，爰以109年5月26○○市地政用字第10931676600號函
27 （下稱109年5月26日函）駁回原告之申請。原告不服，提起
28 訴願，經訴願決定將被告109年5月26日函撤銷，責由被告於
29 2個月內另為處分。被告於109年12月24日○○市地政用字第
30 10934374000號函請仁武地政辦理聯合會勘，再行調查系爭
31 土地是否符合內政部107年1月23日函釋規定之要件，經仁武

01 地政於110年2月22日邀集相關機關及原告辦理聯合會勘，其
02 會勘結論為：「1、依據當事人所附相關證明文件……本案
03 地號土地上曾有建物存在。2、經實地勘查保存登記之位置
04 目前無合法建物存在，現況僅存水泥邊牆及地面層以下建
05 物，故無法認定公告編定當時面積及現況使用用途。」並於
06 110年3月3日檢送會勘紀錄予原告。原告雖於110年3月9日提
07 出陳述意見書，惟經被告審酌後，仍認系爭土地雖曾有系爭
08 建物存在，惟已辦竣滅失在案，且未能檢附政府機關核發之
09 毀損證件，亦非屬公告編定前「建」地目土地，並經相關機
10 關單位聯合會勘，確認依本案佐證資料無法確認公告編定當
11 時面積及現況使用用途，與內政部107年1月23日函釋意旨不
12 符，爰以110年5月14○○市地政用字第11031745500號函
13 （下稱110年5月14日函）駁回原告之申請。原告猶表不服，
14 提起訴願，復經訴願決定將被告110年5月14日函撤銷，由被
15 告於2個月內另為適法之處分。被告於110年10月21日邀集相
16 關單位及原告辦理現地會勘，其會勘結論為：「依據107年1
17 月23日函釋規定，辦理更正編定為建築用地現場勘查需確有
18 合法建築物存在，本案經實地勘查現況無合法建築物，且依
19 建物之登記、建物測量成果等資料無法於現場確認公告編定
20 前之使用狀況。」並於110年10月29日檢送會勘紀錄予原
21 告。原告雖於110年11月26日提出陳述意見書，惟經被告審
22 酌後，仍認本案經會勘後確認現況已無合法建物，且原告未
23 檢附天災毀損證明文件，亦非屬公告編定前已為「建」地目
24 之土地，再經核對建物滅失前之登記、建物測量成果等資
25 料，仍不足以確認登記建物滅失前之實際使用狀況、確實位
26 置、面積範圍等，經檢視現有事證，既未能確認系爭土地公
27 告編定前使用狀況，自無法判斷系爭土地於實施建築管理前
28 或公告編定前，即有合法建物存在而有編定錯誤之情形，故
29 不符合內政部107年1月23日及92年9月25日函釋所定得辦理
30 「更正編定」之要件，爰以110年12月23○○市地政用字第1

034853400號函（下稱原處分）駁回原告之申請，原告仍表不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1、依據○○縣警察局仁武鄉戶政事務所門牌編訂通知書（下稱門牌編訂通知書），於65年11月3日系爭土地上有建物存在，並編訂門牌號碼為○○縣仁武鄉考潭村8鄰綠園新村57號，足見至少於核發門牌編訂通知前，系爭土地上確有建物供作建築使用。其次，仁武鄉公所66年6月2日仁鄉建字第4959號證明聲請書（下稱66年6月2日證明聲請書）已明確記載：「證明事項：查該民所有（詳如清冊）房屋確係都市計畫區域外，於民國65年5月30日以前完成2樓頂部工程，右記載事項經查證確實特發證明」，該證明書足以證明系爭土地於65年5月30日即使用編定結果公告前，確已完成基礎工程，業已符合編定作業須知第9點第2款第2目之規定。第三，依據仁武鄉公所66年8月31日仁鄉建字第8273號證明申請書（下稱66年8月31日證明申請書），亦記載「請貴所准以證明左側地號確於民國65年5月31日○○市○○○區編定公告前即已興建房屋至貳樓頂部之基礎建設工程屬實，已憑辦理地目變更……壹零壹之柒（興建房屋數：25棟）……右側事項經查屬實無訛」，更足見系爭土地上之建物基礎工程係於使用地編定公告日之前已完成。第四，依據仁武鄉公所以80年4月23日仁鄉建字第6847號核發之實施區域計○○市土地使用編定區域建築物完工證明書之證明事項欄明確記載：「建築物在○○市土地使用編定公告時正在施工，且施工進度已達基礎完成標準以上，經調查拍照做成紀錄有按並依規定高度繼續施工完成。」另○○縣府建設局80年11月17日80建局管字第30423號函（○○縣府建設局第30423號函）所載：「主旨：台端申請核發仁武鄉考潭村綠園新村……57……號等15戶房屋之合法房屋證明書乙案……說明二：台端所有上開房屋係區域計畫建築物管理辦法公布『前』完成

基礎，於今竣工後經仁武鄉公所核發之建築物完工證明書……該完工證明書即為合法房屋之證明文件。」亦可證明系爭土地於使用地編定公告前，已有完成基礎建設工程之房屋存在，此由台灣省○○縣土地登記簿所載，系爭土地於68年3月12日曾將地目自「林」變更為「建」，更足佐證於上開時間，系爭土地上確有建物存在之事實。綜上，原告已符合編定作業須知第9點第2款第2目規定，即於系爭土地使用地編定公告「前」（即65年5月30日前），已有基礎工程存在，於並80年間完成全部建築工程領有建物所有權狀，被告自應依法作成系爭土地變更使用地類別為丙種建築用地之處分。

2、系爭土地於65年5月31日編定使用地類別公告前，業已符合編定作業須知之規定，且該地於80年間業已辦理建物保存登記，並有當時照片可資辨認合法房屋之面積及範圍，已符合內政部107年1月23日函釋所稱「2、該文件已足勘認定為合法建物且載有面積者，依其文件所載面積辦理」之情況，足見，原告請求更正土地編定符合編定作業須知規定，亦符合內政部函釋之要求，並無任何難以辨識建物面積、位置之情形存在。再者，參照內政部92年9月25日函釋意旨，合法房屋若有因天災毀損，於現勘時已滅失之情形，亦非不能更正使用地編定，足見現勘時是否有合法房屋之存在，僅供被告因無法辨識合法房屋之位置或面積時之參考，並非必要要件，更無需「現勘時房屋仍存在」之要件，至為灼然。系爭土地上之房屋雖嗣後拆除欲重新建築，然原告已取得申請更正編定之權利，應不因此受到影響，故若被告以「現勘時應有合法房屋存在」之要件，實課予人民法律上所無之限制，亦違反行政程序法第8條，並違反編定作業須知之規定。

3、原告於64年間建造坐落於系爭土地結構（含擋土牆及供作車庫使用之建築基地平台）上之主建築結構即綠園段626建號建物（門牌號碼○○縣○○鄉○○○村00號，即系爭建物），於65年5月31日前完成基礎結構工程，後來持續建造

01 上部主建築結構，並於80年間辦理保存登記。其後，原告為
02 改建系爭建物而於93年間自行拆除主建築結構，僅留存建物
03 基礎結構部分，詎系爭土地於100年4月29日補註用地別為
04 「林業用地」，致原告無法重建系爭建物之主建築結構，系
05 爭土地現存地上物即為系爭建物（含擋土牆及建築基地平
06 台），核屬系爭合法建物之一部。原告為於系爭土地上建造
07 系爭建物，先建築擋土牆及建築基地平台等建物基礎結構，
08 後於其上建造主建築結構（即房屋本體），系爭建物坐落於
09 建築基地平台上，該建築基地平台亦供作系爭建物之車庫及
10 儲物空間使用，而擋土牆係為加固主建築結構之安全性，足
11 見建物基礎結構（含擋土牆及建築基地平台）存在之目的係
12 為輔助系爭建物之效用，而無使用上之獨立性，且車庫、儲
13 物空間與系爭建物均使用同一內部相通之出入口，顯缺乏構
14 造上之獨立性，是以該建物基礎結構（含擋土牆及建築基地
15 平台）及其上之主建築結構（即房屋本體）核屬同一合法建
16 物。換言之，系爭合法建物所涵括之範圍包括擋土牆、建築
17 基地平台及房屋本體。原告雖於93年間自行拆除系爭建物
18 （即房屋本體），惟系爭建物之建物基礎結構（含擋土牆及
19 建築基地平台）仍留存於系爭土地上，佐以原告所提供之證
20 明文件，實足供被告確認合法建物之位置及面積範圍。被告
21 未審酌上情，即率予駁回原告之申請，有違行政程序法第9
22 條規定揭櫫之有利不利一律注意原則，是原處分乃屬違法。

23 (二)聲明：

24 1、訴願決定及原處分均撤銷。

25 2、被告應依原告107年2月22日之申請，就原告所有如附表所示
26 之系爭土地上原始建物基地部分（即附圖所示編號C部
27 分），作成更正編定為丙種建築用地之行政處分。

28 三、被告答辯及聲明：

29 (一)答辯要旨：

30 1、依據內政部92年9月25日及107年1月23日函釋意旨以觀，更
31 正編定涉及編定前事實之認定，應具備2項要件，即（一）

01 檢具編定公告前已為合法房屋之證明文件，如水電證明、稅
02 捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建
03 築管理地區建物完工證明書及其他證明文○○縣（市）政府
04 採認足以明確證明者。（二）經實地勘查確有合法建築物存
05 在（除天災毀損或「建」地目土地外）。前開函釋係內政部
06 基於中央主管機關權責，就○○市土地辦理更正編定為一般
07 建築用地之合法房屋認定證明文件等技術性事項所為之解
08 釋，目的係為判斷該合法建物之使用狀況、位置及面積範
09 圍，與區域計畫法第15條及編定作業須知第23點規定意旨相
10 符，應無增加法律所無之限制，被告於辦理相關案件時予以
11 遵循，亦無違反訴願決定意旨。

12 2、更正編定係屬○○市土地經編定後，發現有編定錯誤之情
13 事；或編定公告前，土地已符合「建」地目；或於編定結果
14 公告前實際已全部作建築使用或已依法完成基礎工程者，於
15 編定公告後提出合法證明文件，申請更正為正確之編定。而
16 更正為一般建築用地，攸關土地所有權人權益甚鉅，基於○
17 ○市土地辦理更正編定為一般建築用地，必須符合編定時之
18 相關規定，原有合法建物存在係辦理更正編定之重要依據，
19 如實地無合法建物存在，該合法建物之使用狀況、位置、面
20 積範圍均難以審認，故內政部歷來函釋一再強調除需檢附相
21 關建物文件外，並需實地仍有建物存在，方可加以認定。另
22 編定作業須知第23點規定檢具供居住使用之合法房屋證明文
23 件，申請更正編定為一般建築用地，主要係審認當時確有合
24 法建物存在之事實，並非以會勘當時實地存在建物之現況或
25 用途予以認定。至實地建物於編定後倘有毀損、坍塌或修
26 （改、新）建等情形，倘能提出其他可資證明合法建物於實
27 施○○市土地使用管制前即已存在之事實，自應由原告提出
28 予被告審認。另按內政部87年5月8日台（87）內地字第8786
29 359號函釋、88年9月17日台（88）內中地字第8884761號函
30 釋及107年1月23日函釋可知，○○市土地辦理更正編定為一
31 般建築用地，原則上應檢附編定公告前之合法房屋證明文

01 件，且實地上需有合法建物存在，由地政機關會同主管建
02 築、農業、稅務、戶政及鄉（鎮、市、區）公所等單位共同
03 會勘，依申請人提出編定當時已為合法房屋之證明文件就共
04 同會勘當時實地存在建物之位置並參考航照圖確定編定當時
05 確有合法建物存在，就編定當時之相關證明文件會同審認核
06 定。原告固主張系爭土地建物於公告編定前已供建築房屋使
07 用，並檢附土地及建物相關登記資料，惟經被告會同相關單
08 位實地勘查現況無合法建築物，且依建物滅失前之登記、建
09 物測量成果圖等資料無法於現場確認公告編定前使用狀況，
10 現況所存之擋土牆及廢棄結構體亦非合法建築物，自難認符
11 合○○市土地辦理更正編定時實地須有合法建物存在之應備
12 要件。且查前開相關資料可得知系爭建物之完工日期為80年
13 2月20日，而於80年7月13日始辦竣建物所有權第一次登記等
14 情，堪認該建物實際上係於編定公告(65年6月1日)納入土地
15 使用管制後，將近15年後之80年2月20日才完工，實難以證
16 明其公告編定前確有合法建築物存在，另因第一次登記之建
17 物已於93年間辦理滅失登記，至原告申請更正編定時，該土
18 地位置長達14年無合法建築物存在，並經相關單位共同會勘
19 後確認現況已無合法建物，且原告未檢附天災毀損證明文
20 件，亦非屬公告編定前已為「建」地目之土地，再經核對建
21 物滅失前之登記、建物測量成果圖等資料，仍不足以確認系
22 爭建物滅失前之實際使用狀況、確實位置、面積範圍等，被
23 告檢視現有事證，既未能確認系爭土地公告編定前使用狀
24 況，自無法判斷旨揭土地於公告編定前，即有合法建物存在
25 而有編定錯誤之情形，不符合編定作業須知第9點第2款第2
26 目之1、之3、第23點及內政部107年1月23日、92年9月25日
27 函釋規定。另系爭土地鄰地仁武區綠園段1118、1119及1120
28 地號等3筆土地亦是檢附同本案之證明文件(如建築物完工證
29 明書等資料)並經仁武地政現地會勘已無建物存在，且無法
30 補具如係天然災害而毀損之證明文件以證明系爭土地於編定
31 當時有合法建物存在之事實，不符合編定作業須知規定，經

鈞院以109年度訴字第27號判決駁回在案。從而，被告否准系爭土地更正編定為山坡地保育區丙種建築用地，並無不合。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：原告申請將系爭土地如附圖所示編號C部分由山坡地保育區林業用地更正編定為同使用分區丙種建築用地，是否有據？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所載等情，業經兩造分別陳述在卷，並有原告107年2月22日申請書（本院卷1第161頁）、建物完工證明書（本院卷1第162頁）、被告110年2月22日會勘紀錄（本院卷1第236頁）、110年10月21日會勘紀錄（本院卷1第265頁）、109年5月26日函（本院卷1第215至217頁）、110年5月14日函（本院卷1第243至244頁）、○○市政府109年11月16○○市府法訴字第10931023600號訴願決定（本院卷1第221至233頁）、110年8月11○○市府法訴字第11030606100號訴願決定（本院卷1第247至262頁）、原告109年5月19日陳述意見書（處分卷第509至510頁）、110年3月9日陳述意見書（處分卷第737至746頁）、110年11月26日陳述意見書（處分卷第255至275頁）、原處分（本院卷1第275至277頁）及訴願決定書（本院卷1第63至82頁）等附卷可稽，應堪認定。

(二)按「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第28條第3款、第54條及第62條所明定。」司法院釋字第527號解釋闡述甚明。準此，地方自治團體因享有憲法所保障之地方自主組織權，其為法律上具有自我負責處理自己事務之獨立行政主體，自得因地制宜自主規劃採取有效能之組織體，

01 以遂行地方自治團體內部任務之分派及執行。復依○○市政府
02 府地政局組織規程第3條第5款規定，○○市土地利用調查、
03 ○○市土地使用分區之劃定、使用地之編定與變更、使用管
04 制、容許使用管理、督導土地開發處開發業務等事項，為被
05 告所屬地用科所掌理。是依前揭說明，被告基於前揭委任公
06 告及內部任務分派，自有更正編定○○市土地使用地類別之
07 事務權限。

08 (三)原告不得就系爭土地如附圖所示編號C部分由山坡地保育區
09 林業用地申請更正編定為同使用分區丙種建築用地：

10 1、應適用之法令：

11 (1)區域計畫法第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第1
12 1條之○○市土地，應由有關○○市或縣（市）政府，按照
13 ○○市土地分區使用計畫，製定○○市土地使用分區圖，並
14 編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變
15 更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」

16 (2)區域計畫法施行細則第14條第1項：「依本法第15條及第15
17 條之1第1項第1款製定○○市土地使用分區圖、編定各種使
18 用地與辦理○○市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方
19 式及程序，由中央主管機關定之。」

20 (3)編定作業須知第8點第3款、第6款：「○○市土地各種使用
21 地及其性質：依區域計畫法施行細則第13條規定，各種使用
22 地之分類及其性質如下：……（三）丙種建築用地：供森林
23 區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內建築使
24 用者。……（六）林業用地：供營林及其設施使用者。」

25 (4)編定作業須知第9點第2款第2目、第3目：「○○市土地各種
26 使用地之編定原則：國家公園區內土地不辦理使用地之編
27 定，其餘土地依下列原則辦理：……(二)現已為某種使用之
28 土地，依下表及說明規定，按宗分別編定之：……2. 合於下
29 列情形之一土地，在山坡地範圍外之農業區或特定專用區編
30 為甲種建築用地；在山坡地保育區、森林區、風景區及山坡
31 地範圍之農業區編為丙種建築用地：(1)於使用編定結果公

01 告前屬「建」地目。(2)於使用編定結果公告前已奉准變更
02 為「建」地目。(3)於使用編定結果公告前實際已全部(宗)
03 作建築使用或已依法完成基礎工程者。但原依土地法規定編
04 定為農業用地之土地，非法變更作建築使用以及依實○○市
05 計畫以外地區建築物管理辦法申請建築農舍之土地，仍編為
06 農牧用地。3.……山坡地保育區……內之一宗土地，於使用
07 編定結果公告前，部分已作建築使用、已依法完成基礎工程
08 者或已領有使用執照者，應於土地使用現況調查清冊或卡片
09 內註記，並以各該區之主要用地編定，俟土地所有權人申請
10 分割後再予更正編定。其有第2目之3但書情形者，不得更正
11 編定為各種建築用地。」

12 (5)編定作業須知第23點：「經編定使用之土地，如土地所有權
13 人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證
14 明文件，依照第9點第2款編定原則表及說明辦理更正編
15 定。」

16 2、按區域計畫法之制定係為促進土地及天然資源之保育利用，
17 人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善
18 生活環境，增進公共福利（同法第1條立法目的參照）。對
19 照同法第15條第1項規定，可知土地為人民生活所不可或
20 缺，國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共
21 同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，應訂
22 定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法即係為合
23 理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體利益之均衡考
24 量所制定之法律。而區域計畫就區域建設作全盤性之設計規
25 劃，使社會與經濟發展相互配合，探求區域間之均衡發展，
26 在土地利用上則有合理分配土地使用，使農業、工業各得所
27 需土地，增加生產；防止或減少公害之發生，確保民眾生活
28 暨工作及休憩之空間；促○○市○鄉村均衡發展及幫助自然
29 資源之開發與保育之效果。而為貫徹○○市土地之使用管制
30 與生態環境保育之公共政策，關於○○市土地，須按照○○
31 市土地分區使用計畫，製定○○市土地使用分區圖，並編定

各種使用地，實施管制，內政部即依該法授權訂定管制規則，將○○市土地劃分為各種使用區域，在各使用區域內編成各種用地，依照土地使用種類與使用性質進行管制，以實現首揭區域計畫法之立法目的。而內政部為此進一步本於其職權訂定編定作業須知，其性質上係對所屬下級機關所發布，就○○市土地使用分區圖及各種使用地之編定作業，統一作業處理方式及裁量基準之行政規則。基於平等原則及禁止恣意原則，各級區域計畫法機關辦理土地使用分區之編定業務，原則上其組織與程序即應依該編定作業須知之規定。

3、次按土地使用編定之更正係指土地經前揭使用編定公告後，發覺原土地使用編定有錯誤或遺漏等情事而辦理更正編定而言。依前揭編定作業須知第23點規定，申請更正土地使用編定時，必須提出編定當時之土地實際使用情況相關證明，足認原編定之使用分區及使用地類別與編定作業須知第9點第2款編定原則不符，始得據以申請更正。對照前揭編定作業須知第8點第3款、第6款、第9點第2款第2目及第3目之規定，其中第9點第2款第2目規定必須山坡地保育區範圍之土地於使用編定結果公告前屬「建」地目，或於使用編定結果公告前已奉准變更為「建」地目，或於使用編定結果公告前實際已「全部」（宗）作建築使用或已依法完成基礎工程者，始編定為丙種建築用地。而編定作業須知第9點第2款第3目則係規定一宗土地尚有「部分」土地合於使用編定結果公告前已作建築使用之要件，雖於使用編定公告時，就該部分土地未能依使用現況編定為建築用地，基於公平性考量，乃賦與土地所有權人嗣後得檢具足資證明符合上開規定要件之證明文件，將該部分土地分割後再予更正編定為建築用地之申請權。

4、又按編定作業須知第9點第2款第2目之3、第3目所規定，山坡地保育區內之土地「於使用編定結果公告前」，實際已全部或部分「作建築使用」者，得就該已作為建築使用之土地編定為丙種建築用地，係為兼顧人民原有合法權益，而遷就

01 土地使用現狀所為之編定。另同款目復規定，山坡地保育區
02 內之土地「於使用編定結果公告前」，「已依法完成基礎工
03 程」者，得編為丙種建築用地，則係基於信賴保護及公平考
04 量，為保障基礎工程完成後預期於一定時間內可完工以實際
05 作為建築使用者，得延續其編定前原已進行中之建築使用狀
06 態，以維護其信賴利益；據此，土地公告編定前已依法完成
07 基礎者，得依編定作業須知第23點申請更正編定為丙種建築
08 用地，亦係以該土地已興建完工而作建築使用，得藉由更正
09 編定以令其使用地編定與土地使用現況相符。因此，若土地
10 所有權人於基礎工程完成後，實際上未繼續為建築使用而任
11 其荒廢，甚至自行拆除建物，則顯難認其仍具備前揭規定所
12 欲保護之信賴表現；尤其土地在經過長期時間處於未有實際
13 建築使用之狀態，若仍可就該實際上早已未延續編定前建築
14 使用之土地申請更正編定，不僅違反編定作業須知訂定更正
15 編定制度的本旨，亦抵觸區域計畫法第15條實施○○市○○
16 ○區管制之立法目的。

17 5、查原告係主張依其所提出之門牌編訂通知書、66年6月2日證
18 明聲請書、66年8月31日證明申請書、建物完工證明書○○
19 縣府建設局第30423號函，均足證明系爭土地如附圖所示編
20 號C部分於65年5月30日即使用編定結果公告前，確已有完成
21 基礎建設工程之合法房屋存在，符合編定作業須知第9點第2
22 款第2目之規定，並於80年間完成全部建築工程領有建物所
23 有權狀，被告自應依法作成系爭土地如附圖所示編號C部分
24 變更使用地類別為丙種建築用地之處分等語，經查：

25 (1)系爭土地前於65年5月31○○縣府公告編定使用分區為一般
26 農業區、使用地類別為農牧用地；於67年12月20日調整使用
27 分區為山坡地保育區；68年3月13日經地目變更為「建」地
28 目；於100年4月29日登記補註使用地類別為林業用地等情，
29 有系爭土地登記謄本、系爭土地登記簿在卷足稽（本院卷1
30 第99、199頁），足見系爭土地於65年5月31日已經公告其使
31 用編定。準此，倘原告主張有使用編定錯誤之情事，自須提

01 出編定當時之土地實際使用情況相關證明，意即系爭土地於
02 使用編定前已實際有作建築使用或依法完成基礎工程，始符
03 前揭法規意旨。

04 (2)次查，原告所提建物完工證明書，其證明事項第3項載明：

05 「建築物在○○市土地使用編定公告時正在施工中，且施工
06 進度已達基礎完成標準以上，經調查拍照作成紀錄有案並依
07 規定高度繼續施工完成」等語（本院卷1第95頁）；66年6月
08 2日證明聲請書記載：「證明事項：查該民所有（詳如清
09 冊）房屋確係都市計畫區域外，於民國65年5月30日以前完
10 成2樓頂部工程，右記載事項經查證確實特發證明」等語
11 （本院卷1第85頁）；66年8月31日證明申請書亦記載：「請
12 貴所准以證明左側地號確於民國65年5月31日○○市使用分
13 區編定公告前即已興建房屋至貳樓頂部之基礎建設工程屬
14 實。……」等語（本院卷1第91至93頁），是綜觀前開事
15 證，系爭建物於65年5月31日使用編定結果公告前應已完成
16 基礎工程，則系爭土地於使用編定結果公告前，似有已完成
17 基礎建設工程之合法房屋存在而符合編定作業須知第9點第2
18 款第2目之3「於使用編定結果公告前」，「已依法完成基礎
19 工程」者，則原告就系爭土地上所興建上開建物部分申請編
20 為丙種建築用地，即似非無據。

21 (3)又查，系爭土地於65年5月31日○○縣府公告編定為一般農業
22 區之農牧用地時，系爭建物僅完成基礎工程，尚未完工；該
23 建物之完工日期為80年2月20日，而於同年7月13日始辦竣保
24 存登記等情，有門牌編訂通知書、66年6月2日證明聲請書、
25 66年8月31日證明申請書、建物完工證明書及系爭建物建築
26 物改良登記簿在卷可稽（本院卷1第83至第104頁）。而依前
27 揭建物完工證明書及建築物改良登記簿完工日期之記載，系
28 爭建物於使用編定公告納入土地使用分區管制之15年後，即
29 「80年2月20日」始完工，且於80年間辦竣保存登記後，隨
30 即於93年間已辦理滅失登記，為兩造所不爭執，並有建物滅
31 失登記附卷可佐（本院卷1第179至184頁）。復觀之系爭建

物歷年照片（本院卷1第451頁），系爭建物並無裝設門窗，且屋內並未有任何裝潢或家具，看不出曾有人居住使用之痕跡。由上可知，系爭建物於65年間完成基礎工程後，並未於通常建築所需期間內持續完成建築之興建，而是遲至納入土地使用分區管制後將近15年始於80年間完工，且該房屋存在時限明顯短於行政院所公告固定資產耐用年數表所載住宅用加強磚造房屋合理使用之耐用年數（本院卷2第87頁），於興建完成後僅13年時間隨即於93年間拆除完竣，則系爭建物存在時限甚短，又無安裝門窗、人員在屋內居住生活之相關事證，從而其是否曾供人居住使用之事實，已足令人質疑。是以，參照前揭說明，實難認系爭建物已具備前揭更正編定制度所欲保護之信賴表現，亦與編定作業須知訂定更正制度之本旨有違。

(4)雖原告復主張依內政部107年1月23日函釋要旨，其所檢附之證明文件已足供行政機關認定系爭土地上有合法建物，且其提供之當時照片，亦足資辨認系爭建物當時之面積及範圍，行政機關即應就其變更編定之申請為准許；況系爭土地現存地上物仍留有系爭建物之基礎結構（含擋土牆及建築基地平台），該基礎結構乃係作為主建築結構（即房屋本體）之基底，僅供作主建築結構（即房屋本體）之車庫及儲物空間使用，擋土牆則係為加固主建築結構之安全性，兩者均缺乏構造上及使用上之獨立性，而屬主建築結構（即房屋本體）之一部，再輔以前開證明文件，已足供行政機關確認合法建物之位置及面積範圍，行政機關僅以現場會勘時無合法建物存於系爭土地上而否准其申請，有違行政程序法第9條規定揭櫫之有利不利一律注意原則等語，然查：

①按107年1月23日函釋係內政部基於中央主管機關權責，就○○市土地辦理更正編定為一般建築用地之合法房屋認定證明文件、認定編定前合法建物面積之方式等細節性、技術性事項所為之解釋，目的即係為統一機關判斷建物當時使用狀況、位置及面積範圍之解釋認定基準，以落實前述更正編定

01 制度之本旨，核與前述區域計畫法第15條及編定作業須知第
02 23點規定意旨相符，被告於審查此類更正編定事件自應加以
03 援用。而函釋內容略以：「……二、依本部歷來相關函釋意
04 旨，辦理更正編定為一般建築用地案件應具備二項要件，即
05 （一）編定前已為合法房屋之證明文件【如水電證明、稅
06 捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建
07 築管理地區建物完工證明書及其他證明文○○縣（市）政府
08 採認足以明確證明者】；（二）實地勘查確有合法建築物存
09 在（除天災毀損或「建」地目土地外）。至實地建物於編定
10 後難免毀損、坍塌或修（改、新）建等情形，否准其更正編
11 定，未盡合理；考量更正編定係審認該等土地於實施管制
12 前，已有合法房屋存在之事實，其准駁關鍵應為『是否於實
13 施建管前或編定公告前即有合法建物存在，而有編定錯誤情
14 形』，前經本部105年8月8日內授中辦地字第1051306434號
15 函釋有案。惟該函釋易生實地無需有建物存在之誤解，及如
16 何認定編定前合法建物面積等疑義，案經補充解釋如下：
17 （一）按○○市土地得更正編定之前提為1、編定錯誤；或
18 2、編定公告前，已符合製定○○市土地使用分區圖及編定
19 各種使用地作業須知規定之使用地編定原則及說明，於編定
20 公告後提出合法證明文件，申請更正為正確之編定。（二）
21 編定公告前，部分已合法作建築使用，以各該使用分區之主
22 要用地別編定，於編定公告後，依上開作業須知第23點規定
23 檢具供居住使用之合法房屋證明文件，申請更正編定為一般
24 建築用地者，主要係審認編定當時確有合法建物存在之事
25 實，並非以會勘當時實地存在建物之現況或用途予以認定。
26 （三）因更正編定涉及實施建築管理前合法建物面積之認
27 定，不宜僅依建設（工務）單位意見為準據。爰參酌土地登
28 記規則第79條第4項規定辦理建物所有權第1次登記組成專案
29 小組認定面積方式，以下列處理原則辦理更正編定案件：
30 1、在原限制建地擴展執行辦法、實○○市計畫以外地區建
31 築管理辦法及○○市土地使用編定前已有合法建物之土地，

01 申辦分割及更正編定時，由地政機關會同主管建築、農業、
02 稅務、戶政及鄉（鎮、市、區）公所等單位共同會勘，依申
03 請人提出編定當時已為合法房屋之證明文件，就共同會勘當
04 時實地存在建物之位置並參考航照圖確定編定當時確有合法
05 建物存在。2、該文件已足勘認定為合法建物且載有面積
06 者，依其文件所載面積辦理；其檢附之證明文件未載有面積
07 或面積無法認定者，得依實地會勘認定並經地政機關之測量
08 單位測量之建物面積，或參考航照圖判識其面積辦理。3、
09 至辦理更正編定之範圍，以申請時該使用地編定之建蔽率標
10 準，按建物實際面積反推其應留設之法定空地，據以辦理分
11 割及更正編定。但該等土地扣除合法更正編定範圍所餘面積
12 在50平方公尺以內者，得併同辦理更正編定免再辦理分
13 割。」（本院卷1第211至214頁）是詳究該函釋內容，仍認
14 辦理更正編定為一般建築用地應具備二項要件，即須同時具
15 備：（一）編定前已為合法房屋之證明文件【如水電證明、
16 稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施
17 建築管理地區建物完工證明書及其他證明文○○縣（市）政
18 府採認足以明確證明者】；（二）實地勘查確有合法建築物
19 存在（除天災毀損或「建」地目土地外）。」又由於內政部
20 105年8月8日內授中辦地字第1051306434號函釋將使人易生
21 實地無需有建物存在之誤解，故107年1月23日函釋就面積認
22 定原則加為補充，即應由地政機關會同主管建築、農業、稅
23 務、戶政及鄉（鎮、市、區）公所等單位共同會勘，依申請
24 人提出編定當時已為合法房屋之證明文件，就共同會勘當時
25 實地存在建物之位置並參考航照圖確定編定當時確有合法建
26 物存在；倘該文件已足勘認定為合法建物且載有面積者，依
27 其文件所載面積辦理；其檢附之證明文件未載有面積或面積
28 無法認定者，得依實地會勘認定並經地政機關之測量單位測
29 量之建物面積，或參考航照圖判識其面積辦理。但無論如
30 何，其更正編定之前提需以該申請人已依編定作業須知第23

點規定檢具「供居住使用」之合法房屋證明文件，且經審認編定當時確有合法建物存在之事實始可。

- ②查被告前分別因訴願決定將其109年5月26日、110年5月14日函所為否准原告更正編定申請之處分撤銷，而於110年2月22日經仁武地政邀集相關機關及原告辦理聯合會勘、110年10月21日經被告邀集相關單位及原告辦理現地會勘，該二次會勘結論各別為：「1、依據當事人所附相關證明文件……本案地號土地上曾有建物存在。2、經實地勘查保存登記之位置目前無合法建物存在，現況僅存水泥邊牆及地面層以下建物，故無法認定公告編定當時面積及現況使用用途。」、「依據107年1月23日函釋規定，辦理更正編定為建築用地現場勘查需確有合法建築物存在，本案經實地勘查現況無合法建築物，且依建物之登記、建物測量成果等資料無法於現場確認公告編定前之使用狀況。」等情，有110年2月22日現場會勘紀錄、110年10月21日會勘紀錄在卷足稽。復本院於112年2月3日至系爭土地履勘，其勘驗結果略述如下：「系爭土地上有擋土牆及兩層樓之混凝土構造物，1樓有門牌號碼標示為『仁武鄉綠園新村57號』。由旋轉梯上樓，上方為泥土地平台，左前方有部分露台構造物，與下方兩層樓構造物相合，為兩層樓上之頂層構造物，除此之外，並未看到其他建築物存在。……」佐以勘驗現場照片、80年5月16日系爭建物測量成果圖、107年6月27日系爭土地複丈成果圖及112年2月3日複丈成果圖（本院卷1第101、187、483至493、501頁），亦堪認系爭建物當初保存登記之位置，現況並無任何建築物存在；至於現地尚留存之兩層樓構造物（即原告所稱系爭建物之基礎結構即擋土牆及建築基地平台，如附圖所示編號A、B部分）與當初保存登記之位置（即附圖所示編號C部分）並無重疊之處，且非當初保存登記之範圍，亦無相關事證足證附圖所示編號A、B部分早於65年編定前業已開始興建且嗣後有併同附圖所示編號C部分一起供人居住使用之事實，自無法認屬合法建物或為附圖所示編號C部分建物之附

屬建物，更何況附圖所示編號C部分建物已於93年間由原告當時代表人郭進展親自辦理滅失登記。綜上跡證，均無足認定系爭土地上有合法建物存在，並得依現況認定公告編定當時面積及使用用途。據此，被告所為否准原告申請之決定，既已符合前開函釋關於面積認定原則之意旨，自屬有據，原告自難以系爭建物之建物基礎結構（含擋土牆及建築基地平台）仍留存於系爭土地上，佐以原告所提供之證明文件，足供被告確認合法建物之位置及面積範圍之情，作為對其有利認定之佐憑。

（四）綜上所述，原告前揭主張，均不可採；被告原處分否准原告申請辦理系爭土地由山坡地保育區林業用地申請更正編定為同使用分區丙種建築用地，核無違誤；訴願決定予以維持，於法有據。乃原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求被告應作成將系爭土地如附圖所示編號C部分之土地使用地類別更正編定為丙種建築用地之行政處分，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料經本院斟酌後，核與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁，附此敘明。

六、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 112 年 7 月 20 日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 林 彥 君

法官 廖 建 彥

法官 黃 奕 超

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 112 年 7 月 20 日

書記官 涂 明 鵬