高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第256號
民國115年3月25日辯論終結

原　　告　游彤芬

　　游弘毅

被　　告　臺東縣政府

代　表　人　饒慶鈴

訴訟代理人　張哲熙

　　卓協志

上列當事人間非都市土地使用管制規則事件，原告不服內政部中華民國114年6月24日台內法字第1140018318號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告對於原告113年10月8日之申請，應作成准予依據工業技術研究院依63年9月23日航照套疊地籍線所計算建築物A頂層範圍面積(170.9平方公尺，897-2地號占86.9平方公尺、897-3地號占84平方公尺)加計依使用地編定之建蔽率標準，按170.9平方公尺之面積反推其應留設之法定空地，據以辦理更正編定之處分。

三、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告分別所有坐落○○縣○○鄉(下同)龍過脈段(下稱龍過脈段)897-2、897-3地號等2筆土地(分割自龍過脈段897地號，重測前為初鹿段1366-1地號，面積均為2,663.03平方公尺，總計5,326.06平方公尺，地目：旱，下合稱系爭土地)於民國74年11月16日經被告編定公告為山坡地保育區農牧用地。原告以系爭土地於編定公告前即建有建物居住(門牌為

初鹿村水源頭20之6號，79年3月1日門牌改編前為初鹿村水源頭28號，下稱系爭建物)為由，於113年10月8日以非都市土地更正編定申請書(下稱申請書)檢附台灣電力公司臺東區營業處113年3月13日臺東費核證字第113000681號函(下稱台電113年3月13日函)、○○○○○○○○○○113年10月16日門證字第00001798號門牌證明書(下稱臺東戶政113年10月16日門牌證明書)、農業部林業及自然保育署航測及遙測分署63年9月23日航照圖(下稱航照圖)向臺東縣臺東地政事務所(下稱臺東地所)申請將系爭土地更正編定為同區丙種建築用地。經臺東地所會同臺東縣政府地政處(下稱地政處)、建設處（下稱建設處）及原告游弘毅於114年2月14日至系爭土地會勘，將系爭建物分為A、B、C、D、E部分，並以會勘紀錄表(下稱會勘紀錄表)載明會勘結論略以：「1.A及C符合60年11月17日放領移轉登記後至74年11月16日臺灣東部區域計畫非都市土地使用編定公告前業已存在之建物。2.另B為鐵皮屋、D及E為農業設施未符年限，不予辦理更正編定。3.A、C面積依實際測量，為建築用地完整性，C將納入A整體反推計算更正。合法建物面積計算：1.合法建物面積A+C=(3.95x9.45)+(1.20x1.06)=37.33+1.27=38.60㎡。2.反推法定空地面積=38.60÷0.4-38.60=57.90㎡。3.總計更正面積=38.60+57.90=96.50㎡。……」經與會人員於會勘紀錄表簽名確認，再以臺東地所114年2月20日東地所行政字第1140001400號函報被告。嗣被告以114年2月24日府地用字第1140040466號函(下稱原處分)復臺東地所略以：「……說明：二、依案附相關證明文件及會勘紀錄，確係符合內政部頒『製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知』(下稱作業須知)第9點(二)3規定者，同意就旨揭地號土地經認定符合東部區域計畫74年11月16日前既有建物(實量面積38.60平方公尺)並加計法定空地，屆時依實際分割面積更正編定為『丙種建築用地』……。四、副本抄送申請人(請於文到1個月內逕向本縣臺東地政事務所依規定併案申請土地分割複丈及分割登

記)。」並副知原告。原告不服，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：

㈠主張要旨：

1.龍過脈段897地號於113年2月6日地籍圖重測前為初鹿段1366-1、1367、1368、1369、1370地號等5筆土地，訴願決定理由二誤將重測前初鹿段1366-1地號土地分割日期50年9月11日誤解為系爭土地，繼而誤將50年9月11日為被告辦理非都市土地使用編定公告日進以審查本件申請案，判定為本件無作業須知第9點第2款說明2(1)(2)所稱使用編定結果公告前已編定為「建」地目或實際已全部(宗)作建築使用之情形，顯屬違法。

2.兩造就系爭土地屬於系爭建物基地之面積申請更正編定為「丙種建築用地」，符合作業須知第9點第2款說明3均不爭執，僅就得更正編定之範圍與面積有爭執。按更正編定之准駁關鍵依內政部105年8月8日內授中辦地字第1051306434號函釋意旨，應為「是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存在，而有編定錯誤之情形」。又按內政部107年1月23日授中辦地字第1071300969號函(下稱107年1月23日函)，針對實地建物於編定後有毀損、坍塌或修(改、新)建情形，就共同會勘當時實地存在建物之位置並參考航照圖編定當時確有合法建物存在。檢附之證明文件未載有面積或面積無法認定者，得依實地會勘認定並經地政機關之測量單位測量之建物面積，或參考航照圖判別其面積辦理。故原告主張依航照圖所示系爭建物投影面積約為174.96平方公尺更正編定並非無據。

3.被告未參考航照圖確定編定當時確有合法建物存在，有違內政部107年1月23日函意旨。原告委請工業技術研究院(下稱工研院)協助63年歷史航照影像加值處理，原告主張之174.96平方公尺與工研院專業判識結果170.9平方公尺，相差在可

接受之公差範圍內。至於會勘紀錄表所載之系爭建物C、D、E建物之基地範圍均不請求更正編定。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告對於原告113年10月8日的申請，應作成准予依據工研院依航照套疊地籍線所計算建築物A頂層範圍面積(170.9平方公尺，897-2地號占86.9平方公尺、897-3地號占84平方公尺)加計依使用地編定之建蔽率標準，按170.9平方公尺之面積反推其應留設之法定空地，據以辦理更正編定之處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依內政部92年9月25日內授中辦地字第0920083974號函明示，若實地無合法建物存在，其用途、位置、面積均難以審認，且航照圖上所見之構造物，無法判別是否為工寮、農舍或其他農業設施，因此不能僅憑航照圖即認定為符合建築用地要件，故航照圖僅為輔助，且無法單獨判別用途。

2.原告雖提出工研院63年航照套疊地籍線圖(下稱63年套疊圖)，主張圖中建物即為本案會勘紀錄表所指之A、B建物。然B建物於63年後至68年間查無航照紀錄，且69年航照圖顯示該處建物已坍塌不存在；至74年臺東縣非都市土地編定時，航照圖顯示原B建物位置僅存格狀基礎結構。鑑於B建物於63年間之使用性質不明，且原告未能提供B建物於編定公告前屬於「合法住宅性質」之證明文件，其主張之化糞池、水塔等設施亦欠缺當時之合法使用證明，難以認定屬於居住必要範圍。被告依內政部107年1月23日函釋意旨，經綜合參考航照圖及現地勘查結果，就符合要件部分已准予更正，其餘部分則因證明文件不足依法不予採認，原處分並無違誤。

3.非都市土地更正編定首重編定當時土地用途別，於相當法定條件下據以將坐落土地更正為建築用地，非僅以現況或推測認定，應審認編定公告前確有合法房屋存在，並依建物面積

及法定空地計算範圍。本案原告所提資料不足以推翻被告認定，其請求擴大更正範圍，欠缺法律與事實依據。

4.本件審認過程如下：經實地會勘，系爭土地上存有A(既存建物供起居使用)、B(新建鐵皮屋)、C(戶外廁所)、D、E戶外儲水塔，參酌歷年航照圖所示，系爭土地在63年間似有A及B建物，63年以後至68年間查無航照圖，至69年間僅剩A建物，原B建物已不存在系爭土地上，且74年臺東縣非都市土地編定當時之航照圖顯示原B建物坍塌位置呈現格狀基礎結構，因原B建物63年間使用性質不明，且在臺東縣74年11月16日非都市土地編定當時已不存在，遲至113年間才在原B建物原址重新建造鐵皮屋。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠本件事實概要欄所載之事實，除下列爭執要旨外，餘據兩造陳述在卷，並有系爭申請書(本院卷第72頁）、台電113年3月13日函(本院卷第65頁)、臺東戶政113年10月16日門牌證明書(本院卷第67頁）、航照圖(本院卷第37-38頁）、會勘紀錄表(本院卷第39頁)、現場照片(處分卷第63-65頁)、原處分(本院卷第23頁)、訴願決定書(本院卷第27-34頁）等附卷可稽，經核無誤，堪信屬實。

㈡爭執要旨：

1.系爭B建物是否於74年11月16日使用編定結果公告前已於系爭土地建造存在，並供居住使用？

2.被告以原處分駁回原告之申請，是否適法？

㈢應適用之法令、函釋：

1.區域計畫法第15條第1項：「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○○市○○○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。」

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條之1第1項第1款製定非都市土地使用分區圖、編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定之。」

3.非都市土地使用管制規則(下稱管制規則)：

⑴第1條：「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」

⑵第9條第1項第3款：「下列非都市土地建蔽率及容積率不得超過下列規定。但直轄市或縣（市）政府得視實際需要酌予調降，並報請中央主管機關備查：……三、丙種建築用地：建蔽率百分之40。容積率百分之120。」

4.作業須知：

⑴第8點第3款、第5款：「非都市土地各種使用地及其性質：依區域計畫法施行細則第13條規定，各種使用地之分類及其性質如下：……（三）丙種建築用地：供森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內建築使用者。……（五）農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。」

⑵第9點第2款說明1、2、3：「非都市土地各種使用地之編定原則：國家公園區內土地不辦理使用地之編定，其餘土地依下列原則辦理：……（二）現已為某種使用之土地，依下表及說明規定，按宗分別編定之：……說明……2.合於下列情形之一土地，在山坡地範圍外之農業區或特定專用區編為甲種建築用地；在山坡地保育區、森林區、風景區及山坡地範圍之農業區編為丙種建築用地：⑴於使用編定結果公告前屬『建』地目。⑵於使用編定結果公告前已奉准變更為『建』地目。⑶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。但原依土地法規定編定為農業用地之土地，非法變更作建築使用以及依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法申請建築農舍之土地，仍編為農牧用地。3.特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、風景區及特定專用區內之一宗土地，於使用編定結果公告

前，部分已作建築使用、已依法完成基礎工程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內註記，並以各該區之主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編定。其有第2目之3但書情形者，不得更正編定為各種建築用地。」

⑶第23點:「經編定使用之土地，如土地所有權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明文件，依照第9點第2款編定原則表及說明辦理更正編定。」

5. 內政部107年1月23日函釋：

「一、(略）。二、依本部歷來相關函釋意旨，辦理更正編定為一般建築用地案件應具備二項要件，即（一）編定前已為合法房屋之證明文件【如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書及其他證明文件經縣（市）政府採認足以明確證明者】：（二）實地勘查確有合法建築物存在（除天災毀損或「建」地目土地外）。至實地建物於編定後難免毀損、坍塌或修（改、新）建等情形，否准其更正編定，未盡合理：考量更正編定係審認該等土地於實施管制前，已有合法房屋存在之事實，其准駁關鍵應為『是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存在，而有編定錯誤之情形』，前經本部105年8月8日內授中辦地字第1051306434號函釋有案。惟該函釋易生實地無需有建物存在之誤解，及如何認定編定前合法建物面積等疑義，案經補充解釋如下：(一）按非都市土地得更正編定之前提為1、編定錯誤：或2、編定公告前，已符合製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定之使用地編定原則及說明，於編定公告後提出合法證明文件，申請更正為正確之編定。(二）編定公告前，部分已合法作建築使用，以各該使用分區之主要用地別編定，於編定公告後，依上開作業須知第23點規定檢具供居住使用之合法建屋證明文件，申請更正編定為一般建築用地者，主要係審認編定當時確有合法建物存在之事實，並非以會勘當時實地

存在建物之現況或用途予以認定。(三）因更正編定涉及實施建築管理前合法建物面積之認定，不宜僅依建設（工務）單位意見為準據。爰參酌土地登記規則第79條第4項規定辦理建物所有權第一次登記組成專案小組認定面積方式，以下列處理原則辦理更正編定案件：1.在原限制建地擴展執行辦法、實施都市計畫以外地區建築管理辦法及非都市土地使用編定前已有合法建物之土地，申辦分割及更正編定時，由地政機關會同主管機關、農業、稅務、戶政及鄉（鎮、市、區）公所等單位共同會勘，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確有合法建物存在。2.該文件已足堪認定為合法建物且載有面積者，依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量之建物面積，或參考航照圖判識其面積辦理。3.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準，按建物實際面積反推其應留設之法定空地，據以辦理分割及更正編定。但該等土地扣除合法更正編定範圍所餘面積在50平方公尺以內者，得併同辦理更正編定免再辦理分割。……」。

㈣系爭B建物於74年11月16日使用編定結果公告前已於系爭土地建造存在，並供居住使用，理由如下：

1.系爭土地於63年9月23日前即有一處建築物存在，此有原告提出之工研院歷史航照影像加值成果說明函文一紙為證，其上載明「檢送經本院歷史航照加值處理（套繪地籍線_黃色線)後之○○縣○○鄉○○○段897-2，897-3地號地區之民國63年9月23日所拍攝之航照（編號：63P027-338)成果圖1張請查收。經影像灰階紋理分析、航照立體對三維觀測及地物日照陰影綜合判釋，附圖民國63年航照套疊地籍線圖上位於○○縣○○鄉○○○段897-2,897-3地號範圍內，有處建築物存在，以綠色框線代表其頂層範圍，編號A，其面積為A：170.9平方公尺，其中897-2地號占86.9平方公尺，897-3

地號占84.0平方公尺。」等語，並有63年航照套疊地籍線圖一份附卷（本院卷第35-38頁）可稽，被告亦不否認其真實性，堪認原告主張系爭土地於74年11月16日編定公告前，即有建築物存在一節，堪信屬實。被告辯稱63年以後系爭B建物查無航照紀錄，與事實不符，不足採信。

2.被告雖以原告無法舉證證明B建物(鐵皮屋)係編定公告前已建築供人居住使用為由，拒絕准予更正編定為丙種建築用地，並懷疑為原告豢養經濟動物之處。惟查，①被告於114年2月14日會同地政處、建設處人員及原告游弘毅至系爭土地會勘，將系爭建物分為A、B、C、D、E部分，並會勘結論略以：「1.A及C符合60年11月17日放領移轉登記後至74年11月16日臺灣東部區域計畫非都市土地使用編定公告前業已存在之建物。2.另B為鐵皮屋、D及E為農業設施未符年限，不予辦理更正編定。3.A、C面積依實際測量，為建築用地完整性，C將納入A整體反推計算更正。合法建物面積計算：1.合法建物面積A+C=(3.95x9.45)+(1.20x1.06)=37.33+1.27=38.60㎡。2.反推法定空地面積=38.60÷0.4-38.60=57.90㎡。3.總計更正面積=38.60+57.90=96.50㎡。……」，有會勘紀錄表一份在卷可查，並有現場照片附卷可稽，足認A、C建物業據被告審認屬供原告家族居住使用之房屋與廁所。②又會勘紀錄表所載A建物之長、寬各為9.45公尺、3.95公尺，換算平方公尺面積為37.3275平方公尺，換算坪數面積為11.29坪。然證人林日吉於本院審理時到庭略證稱伊是水電工，與原告家族是鄰居，曾幫原告自伊住處接水(湧泉）至系爭土地之水塔，也幫忙接電，曾至系爭建物，屬一條龍建築型式，中間為大門所在，也是客廳，左右共有3間臥室，廚房與客廳間有臥室，廁所在外面，房子裡未養雞或鴨，印象中房屋未連接倉庫，原告4位兄弟姊妹與父母親曾居住系爭建物，房屋大小約30-40坪等語（本院卷第153-156頁），而原告家族人口數至少4人，被告審認供居住使用之11坪空間，顯不敷原告家族人口數所需，且原告持有之系爭土地面積合

計達5,326平方公尺(2,663.03+2,663.03平方公尺，訴願卷第88-89頁），實無必要苛刻自己而建築狹窄不敷居住之空間。③又依證人之上開證言，原告舊居主屋有客廳、3間臥室、廚房，實非11坪空間可容納，且依現場照片顯示，系爭A建物之側面類似馬背山牆之造型，為閩南或台灣之傳統民宅形式，顯非被告所疑係供豢養經濟動物之用。④證人林日吉另證稱與A建物相連之B建物係供原告住家使用，以前房子結構較差，經不起幾次颱風吹襲，屋頂跟牆壁都被吹掉了等語(本院卷第157頁），核與原告所稱系爭B建物因颱風、火災而毀損重建之情形大致相符，堪予採信。綜上所述可知，A建物之面積過於狹小，實不敷原告原生家庭居住使用，需加上系爭B建物空間，方敷居住。原告主張系爭建物因遭颱風、火災始重建，其中B建物雖重建為鐵皮屋後未設置客廳、住宅，但往昔確與A建物為一條龍式建築，設置客廳、廚房、臥室等居住空間等語，符合經驗法則，堪予採信。被告辯稱系爭B建物之使用性質不明，與事實不符，不足採信。

㈤被告以原處分駁回原告之申請，是否適法？

1.經查，系爭土地使用分區均為山坡地保育區，使用地類別為農牧用地，此有土地電子及人工登記簿謄本在卷可查(本院卷第59-64頁），原告家族於63年9月23日以前，於系爭土地建有建築物一處(即會勘紀錄表略圖所載之A、B建物），其位置、面積有航照圖可稽，證人林日吉亦到庭略證稱B建物非當倉庫或飼養經濟動物之用，而係與A建物同為客廳、廚房、臥室之居住空間範圍等情，並有原告提出之門牌證明、台電113年3月13日函(證明於65年11月1日即裝表供住宅用電）等為證，被告到場現勘後雖僅審認A建物為系爭建物居住使用範圍，然其約莫11坪之空間實不敷原告家族人口數使用，亦與證人所述使用空間不符，需將B建物與A建物一併作使用觀察，始符合證人林日吉證稱之使用範圍。且現場設有C建物供廁所使用、D、E供水塔使用，此有會勘紀錄表及現

場照片在卷可稽，依一般經驗法則，堪可認定系爭A、B建物確係供原告原生家庭居住使用。依前揭管制規則第9條第1項第3款、作業須知第8點第3款，第9點第2款說明1、2、3及內政部105年8月8日內授中辦地字第1051306434號函釋意旨「是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存在，而有編定錯誤之情形」及107年1月23日函釋，針對實地建物於編定後有毀損、坍塌或修(改、新)建情形，就共同會勘當時實地存在建物之位置並參考航照圖編定當時確有合法建物存在。檢附之證明文件未載有面積或面積無法認定者，得依實地會勘認定並經地政機關之測量單位測量之建物面積，或參考航照圖判別其面積辦理等情，足認原告主張應依63年9月23日航照圖所示系爭建物投影面積約為170.9平方公尺之基地範圍更正編定並非無據。

2.被告審認系爭建物之居住使用範圍時，雖曾派員至現場會勘，但未及審酌原告提出之系爭建物63年9月23日航照圖示及說明文，且僅審認系爭A(主屋)、C(屋外廁所)建物為居住使用空間，卻認B建物非居住使用空間，有違反一般經驗法則，已如前述。是以原處分駁回原告就B建物之更正編定申請，於法有違(原告於審理時就C、D、E建物基地範圍已陳明不請求更正編定）。

㈥綜上所述，原告家族於74年11月16日編定公告系爭土地為山坡地保育區農牧用地前，即於系爭土地建有系爭建物(A、B建物）供居住使用，依前述法規說明，得申請被告更正編定為丙種建築用地，原處分否准原告就B建物之更正編定請求，於法有違，訴願決定遞予維持，自屬可議，原告聲請撤銷訴願決定及原處分，及請求被告對於原告113年10月8日之申請，應作成准予依據工研院依63年9月23日航照套疊地籍線所計算建築物A頂層範圍面積(170.9平方公尺，897-2地號占86.9平方公尺、897-3地號占84平方公尺)加計依使用地編定之建蔽率標準，按170.9平方公尺之面積反推其應留設之法定空地，據以辦理更正編定為丙種建築用地之行政處分，

於法有據，應予准許。本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料均經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

五、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　4　　月　　15　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　李　協　明

法官　吳　文　婷

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　115　　年　　4　　月　　15　　日

書記官　房　柏　均