臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第271號
民國114年4月10日辯論終結

原　　告　何宗益
　　何富照
　　何炎煌
　　何金煌
被　　告　臺中市中興地政事務所

代　表　人　林建伸
訴訟代理人　黃心儀
　　黃萬蒨
　　陳昶霖
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　董逸馨

被　　告　臺中市政府地政局

代　表　人　吳存金

上列當事人間因有關土地登記事務事件，原告不服臺中市政府中華民國113年9月27日府授法訴字第1130276987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

壹、程序事項：

一、行政訴訟法第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違

法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」第24條規定：「經訴願程序之行政訴訟，其被告為下列機關：一、駁回訴願時之原處分機關。二、撤銷或變更原處分時，為撤銷或變更之機關。」準此以論，人民對於主管機關否准其申請案件，經訴願駁回而提起課予義務訴訟者，應以原處分機關為被告。如併以訴願機關為共同被告起訴者，此部分之訴即有當事人不適格之情形，為無理由，應判決駁回其訴。復按行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」

二、原告起訴狀除列被告臺中市中興地政事務所(下稱中興地政所)外，併列訴願機關臺中市政府為被告(本院卷第59頁公務電話紀錄)，嗣以民國113年12月5日補充理由狀二更正被告為臺中市政府地政局(本院卷第95、97頁)，惟原告本件係請求塗銷系爭土地44年6月2日之登記，並申請回復所有權登記，其登記管轄機關為被告中興地政所，非臺中市政府地政局，況且，臺中市政府為訴願機關，即使誤列更正，亦無從變更為臺中市政府地政局，原告亦未曾向臺中市政府地政局為申請，是其誤列臺中市政府為被告部分，為當事人不適格，追加被告臺中市政府地政局部分，亦屬當事人不適格，不應准許。

三、當事人所為之聲明或陳述如有不明瞭或不完足者，審判長應令其敘明或補充之，固為行政訴訟法第125條第3項所規定。惟審判長依上開規定實施闡明權不得逾越審判機關超然及中立地位之界限。易言之，基於當事人處分權主義及法院不干涉主義，法院不得替代原告為訴之聲明（參照行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第388條規定），故原告經法院闡明後，已為訴之聲明者，法院只能尊重其自主決定，就其訴之聲明及主張之原因事實依法審判。再者，行政法院闡明之目的在於促使當事人正確及有效利用訴訟程序，以維護自身之

公法上權益，倘依原告起訴主張之原因事實及相關訴訟資料，足見其請求之事項顯然欠缺公法上之請求權基礎者，無論原告選擇何類型訴訟及其訴之聲明內容為何，均無從具足請求權要件者，法院即使反覆闡明亦屬徒勞無功，僅具形式上意義，顯無實質效果，不過增添兩造當事人程序上勞煩而已，毫無闡明實益可言。是以，原告因不諳行政訴訟，復未委任律師為訴訟代理人，雖經法院一再闡明後，仍未能正確為訴之聲明，但依其陳述之原因事實已足以釐清其訴訟目的，復得認定其請求欠缺實體法令依據者，殊無窮究其訴之聲明符合程式與否之必要，基於保障人民憲法上之訴訟權，允宜就其主張之實體法律關係予以判決為妥當。本件迭經闡明後，原告就其請求權依據仍係以憲法法庭112年憲判字第20號判決為據(本院卷第191至201頁、240頁)，依原告狀載及言詞敘述之原因事實，並核閱卷證資料後，足認其係以臺中市西屯區何厝段177地號土地(下稱系爭土地）44年6月2日之登記違法為據，請求被告對於應依原告113年4月16日之申請，就系爭土地作成更正登記所有權人為原告先祖何來鎮之行政處分。

貳、爭訟概要：

一、緣原告等4人於民國113年4月16日向被告中興地政所提出申請書，主張臺中廳捁東下堡（下同）何厝庄177番地（即系爭土地）於日據時期登記為其先祖何來鎮所有，光復初期土地登記簿卻登記所有權人為「祭祀公業何寢」，應屬登記不實為由，申請塗銷系爭土地44年6月2日之登記，並申請回復所有權登記。經被告中興地政所審查，系爭土地依日據時期土地台帳所載業主為「祭祀公業何寢」，另經查詢檔管資料，日據時期除土地台帳外並無何厝庄177番地之登記資料，且原告亦無檢附與系爭土地權利歸屬相關之實際憑證，乃以113年4月24日中興地所一字第0000000000號函（下稱原處分）否准其申請。

二、原告不服原處分，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

參、原告起訴主張及聲明：

一、原告主張意旨略以：

(一)所有權來源：系爭土地原為原告等4人先祖何來鎮所有，並於民國前6年向日據時期地政機關辦竣保存登記，此有何厝段第221番號表題部甲區壹番事項欄載明「保存」、「業主抹東下堡何厝庄百七拾七番地何來鎮」可稽，目前檔案簿編冊為「○○市○○區○○段第壹冊」，並非如原處分所載「日據時期並未登記於土地登記簿」。且有何來鎮及其後代於日據時期設籍於「抹東下堡何厝庄百七拾七番地」戶籍資料可稽。上開何厝段第221番號，原所有權人何來鎮所有權應登記於甲區的業主權、所有權，此有清楚記載，土地是何來鎮所有，惟被告被告所提的台帳，其製作時間為中華民國時期，提出的土地台帳連日期、印章都沒有，故台帳是偽造的。221地號的主人就是住在177地號的何來鎮，221是田地，177是厝地，221是何來鎮耕作、工作的地方，晚上回177番地睡覺。民國4年也就是大正4年2月份，我們賣掉221地號4分多的土地，這塊177厝地仍在何厝庄，民國6年何來鎮死亡，這塊厝地民國3年有辦戶口名簿，這塊厝地177番地，在1905年就開始設戶籍，何來鎮就去辦好戶籍在此，177厝和地合在一起，就叫番地。依內政部70年4月20日臺內地字第17330號函等意旨，依土地台帳無登記之法定效力。

(二)出租證明：何來鎮於系爭土地建築房屋共5間，於32年間何氏家族共推何來鎮大孫何水金代表何氏家族與何屋簽立系爭土地及房屋之借用契約書，何屋子孫於76年始搬離系爭土地，且日據時期土地台帳於24、27、33年尚有繳納地租記事，足見其先祖何來鎮確實為系爭土地之所有權人。

(三)系爭土地並非無主之土地，先祖何來鎮於大正6年1月9日死亡，依民法規定被繼承人之遺產未經繼承登記不得處分。國民政府35年發布土地總登記公告時，原告長輩均不知情，地

政訪查人員，竟將權利憑證表格內所有權人、權利關係人、使用人此三項登記欄位記載空白，明顯與事實不符。系爭土地當時正由何屋家族使用中，公務人員未實際訪查即將日據時期依法登記在案之系爭土地列為「無主土地」，登記不實。

(四)系爭土地於44年6月2日光復初期土地登記簿上，卻登記予「祭祀公業何寢」，惟祭祀公業何寢係於73年成立，於44年當時尚未成立，此有○○市○○區公所73年6月28日出具證明書可稽，足證前揭登記明顯違法，自始無效得撤銷。被告應查明真相，將系爭土地返還真正所有權人即原告。

(五)依憲法法庭112年憲判字第20號判決意旨，土地法第43條所定依該法所為之登記有絕對效力，僅為保護善意第三人因信賴既有登記而更為登記者，賦與登記之公信力，並非否認日據時期土地台帳或土地登記簿上所記載權利之效力，是日據時期屬人民私有之土地，雖經辦理土地總登記之程序而登記為國有，然該登記與物權之歸屬無關，並未影響人民自日據時期已取得之土地所有權，人民仍為該土地之真正所有權人。

二、聲明：

(一)訴願決定及原處分均撤銷。

(二)被告中興地政所應依原告113年4月16日之申請，就系爭土地作成更正登記所有權人為原告先祖何來鎮之行政處分。

肆、被告答辯及聲明略以：

一、被告答辯意旨略以：

(一)原告所提日據時期土地登記簿，其表題部（即標示部）載「抹東下堡何厝庄貳百貳拾壹番地」(本院卷第39-41頁)，其於光復初期土地登記簿登記地號為「何厝段221地號」（乙證10)，並非系爭土地；次查被告所保管資料，日據時期土地見出帳（即土地登記簿之索引簿）亦可證系爭土地於日據時，並未登載於土地登記簿，是原告無法據以主張系爭土地為何來鎮所有。

(二)原告以日據時期戶籍資料、建物借用契約書及土地台帳，主張何來鎮家族歷久設籍居住於系爭土地，並於昭和18年由家族代表人何水金與何屋簽訂借用契約書，將系爭土地與其上5間房屋出借予何屋，並稱系爭土地之土地台帳於昭和19年4月27日所載事項為其納稅之證明，藉此證實系爭土地為何來鎮所有等節：

1、經被告以內政部戶役政系統查調結果，何屋於昭和19年1月8日轉籍至「大屯郡西屯庄何厝百七十七番地(原臺中廳捁東下堡何厝庄、於大正9年改制為臺中州大屯郡西屯庄何厝，乙證11)」(乙證12)，果依原告主張何來鎮家族長期設籍居住於系爭土地即可證其為系爭土地之所有權人，則是否可認昭和19年1月8日後系爭土地為何屋所有？倘原告主張何屋設籍系爭土地係因何來鎮家族借用，則何來鎮家族設籍居住於系爭土地是否即能證明其為系爭土地之所有權人，即非無疑。

2、建物借用契約書載「乙者(即何水金)所有大屯郡西屯庄何厝百七七番所有家屋(五軒)借用甲(即何屋)」，僅能證明當時系爭土地上有5棟房屋屬何水金所有，不能證明系爭土地亦為何來鎮家族所有。

3、另查日據時期日人為實施土地調查事業，訂定台灣地籍規則、台灣土地調查規則及其施行細則相關規定(乙證13)，依據規定，業主(即土地所有權人)應主動申報土地，填據土地申告書，檢附有關證據申報，並配合實地調查，未申報土地者，其業主權歸屬國庫，土地一經查定確定，即登錄於土地台帳。查何厝庄221番地之土地台帳於明治39年11月22日記載保存(即土地所有權第一次登記)，並記載業主為何來鎮，倘如原告主張日據時期系爭土地即為何來鎮所有，則何來鎮亦應申報為系爭土地之業主，並登記於土地台帳上，惟系爭土地之土地台帳記載業主為「祭祀公業何寢」，而非記載業主為何來鎮。

4、光復後係依據當時土地法第48條、第51條、第55條、第57條規定，及「臺灣地籍釐整辦法」、「臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法」(乙證15)等規定作為釐整地籍，辦理總登記之依據。查系爭土地於光復初期因無人申報，故依前揭規定視為無主土地而進入代管程序，44年經地政局核准補報，並由原「祭祀公業何寢」補行申報而登記為其所有，有系爭土地日據時期土地台帳可稽。

5、依土地法第43條、土地登記規則第7條規定，可知土地登記程序應依土地法及土地登記規則等相關規定辦理，對於登記機關依上開規定受理登記之土地權利，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記，縱系爭土地確屬何來鎮所有，惟系爭土地於44年辦理登記所有權人為祭祀公業何寢後，依法已具絕對效力，真正權利人如對登記所示權利有所爭執，應循司法程序以資救濟，況原告無法提出與系爭土地權利歸屬相關之憑證，被告否准其申請，於法有據。

6、至原告所附派下全員證明書，應係祭祀公業何寢之派下依當時「祭祀公業土地清理要點」(乙證16)向公所申報，經依法公告無人異議後由公所核發，此舉僅係為清查及管理祭祀公業土地，核與祭祀公業成立時間無涉。

二、聲明：原告之訴駁回。

伍、本院的判斷：

一、本件爭訟概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有下列證據足佐：

(一)原處分（本院卷第71頁）、訴願決定書(同卷第21-28頁)。

(二)原告113年4月16日申請書(原處分卷第10-17頁)、何來鎮日據時期戶籍資料(原處分卷第64-66頁)、系爭土地日據時期土地見出帳(原處分卷第22-23頁)、系爭土地土地台帳(原處分卷第16、69頁)、光復初期臺灣省土地關係人繳驗申請書及44年總登記謄本(原處分卷第19-21頁、第41、43頁)、建物借用契約書(原處分卷第32-33頁)、何厝段211番地日據時期及光復初期登記資料(原處分卷第34-38、71-79頁)。

二、本件應適用之法令：

(一)土地法

1、第43條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」

2、第68條第1項規定：「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任。但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在此限。」

3、第69條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。但登記錯誤或遺漏，純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，由登記機關逕行更正之。」

(二)土地登記規則

1、第13條規定：「土地法第68條第1項及第69條所稱登記錯誤，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者；所稱遺漏，係指應登記事項而漏未登記者。」

2、第57條規定：「（第1項）有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請：一、不屬受理登記機關管轄。二、依法不應登記。三、登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執。四、逾期未補正或未照補正事項完全補正。（第2項）申請人不服前項之駁回者，得依訴願法規定提起訴願。……。」

(三)更正登記法令補充規定

1、第6點規定：「申請更正登記，如更正登記後之權利主體、種類、範圍或標的與原登記原因證明文件所載不符者，有違登記之同一性，應不予受理。」

2、第7點規定：「更正登記以不妨害原登記之同一性為限，若登記以外之人對於登記所示之法律關係有所爭執，則應訴由司法機關審判，以資解決。」

(四)臺灣地籍釐整辦法

1、第4條第1項規定：「在光復前日本政府已辦不動產登記之區域，不動產權利人應將所持登記證書向主管地政機關繳驗，經審查公告無異議後，換發土地所有權狀，或他項權利證明書，並編造登記簿。」

2、第5條規定：「在光復後土地權利之取得、設定、移轉、變更、消滅，應由主管地政機關依照土地法及其他有關登記法令辦理登記，非經登記不生效力。」

(五)臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法

第7條第1項規定：「縣(市)政府接受申請書及證件後，應即審查時，應將所繳驗之申請書產權憑證與土地台帳不動產登記簿三者互為核對，經核對相符者，應即在各關係證件加蓋縣（市）政府名義之驗訖發還戳記……。」

三、系爭土地所有權人為祭祀公業何寢，原告請求被告中興地政所應依原告113年4月16日之申請，就系爭土地作成更正登記所有權人為原告先祖何來鎮之行政處分，並無理由：

(一)經查，系爭土地於日據時期僅有土地台帳資料，而無土地登記簿資料，此有日據時期土地見出帳(即土地登記簿之索引簿，原處分卷第22-23頁)可稽，而其土地台帳載明：「業主祭祀公業何寢」(原處分卷第16頁)，35年辦理土地總登記時，因無人申報被列為無主土地而進入代管程序，嗣於44年6月2日祭祀公業何寢管理人何有墩補行申報，經地政局依當時臺灣地籍釐整辦法、臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法相關規範，核准「祭祀公業何寢」補行申報而登記為其所有，有系爭光復初期臺灣省土地關係人繳驗申請書、及光復後土地登記謄本(原處分卷第19-21頁、第41、43頁)附卷可稽，亦與前揭土地台帳所載相符。

(二)原告固主張系爭土地於日據時期登記為其先祖何來鎮所有，並提出何來鎮於日據時期設籍於「臺中廳捒東下堡何厝庄177番地」之戶籍資料為憑。惟查，系爭土地於日據時期並無土地登記資料業如前述，且查原告所提出日據時期戶籍資料關於戶主何來鎮固記載：「現住所：臺中廳藍興堡番仔藝庄

八番地；事由：臺中廳捁東下堡何厝庄177番地，於大正4年2月2日轉居，大正6年1月9日死亡。」(本院卷第29-33頁)惟此或僅可證明其先祖何來鎮於大正4年（即民國4年）2月1日前係居住於何厝庄177番地，然要無從逕以此證明何來鎮於日據時期確為系爭土地之所有權人。

(三)原告又提出日據時期土地登記簿關於何厝庄221番地甲區之記載：「順位番號：壹番；事項欄：保存：受付明治39年11月22日……，業主捁東下堡何厝庄177番地何來鎮……」為據(本院卷第39-41頁、原處分卷第72頁)。惟此僅或可證明其先祖何來鎮於明治39年（即民國前6年）就何厝庄221番地辦竣保存登記，當時居住地址為何厝庄177番地，然居住於土地上之人固為管理、利用土地之人，惟與土地所有權為不同之概念，自無從憑以證明何來鎮於日據時期為系爭土地(何厝庄177番地)之所有權人。況且，以原告所舉之上揭何厝庄221番地之土地台帳於明治39年11月22日記載保存(即土地所有權第一次登記)，並記載業主為何來鎮，倘日據時期系爭土地所有權人為何來鎮，其理應申請登記於日據土地登記簿或土地台帳，惟系爭土地之土地台帳係記載業主為「祭祀公業何寢」而非何來鎮，是原告上開主張要與事理不符。

(四)原告復主張於32年間何氏家族共推何來鎮大孫何水金代表何氏家族與何屋簽立系爭土地及房屋之借用契約書，何屋子孫於76年始搬離系爭土地，且土地台帳於24、27、33年尚有繳納地租記事，足見其先祖何來鎮確實為系爭土地之所有權人等語。惟查，原告所指上揭借用契約書(本院卷第47-48頁)，該建物借用契約書雙方當事人為何水金、何屋，且契約書中亦未敘及坐落之系爭土地原為何來鎮所有，原告所指大孫何水金亦僅係代理全體繼承人與何屋簽立借用契約書，無從據以證明何來鎮為系爭土地之所有權人。次查，系爭土地台帳亦記載於昭和10年（即民國24年）登記業主為「祭祀公業何寢」，昭和13年（即民國27年）登記為「數人管理」，即有數人管理使用之情形，原告所舉上開契約書反適

足證明何來鎮後代子孫僅為土地之利用人，自難以上開原告所指契約書之系爭土地使用情形，憑為所有權人之認定，即無從證明何來鎮於日據時期為系爭土地之所有權人。

(五)此外，原告所附「祭祀公業何寢」派下全員證明書(本院卷第55頁)，係祭祀公業何寢之派下依「祭祀公業土地清理要點」向公所申報，經依法公告無人異議後由公所於核發，核與該祭祀公業成立時間無涉，自難認前揭登記自始無效。

(六)土地台帳乃係日據時代日本政府徵收地租（賦稅）之冊籍，為地稅管理機關所保管，雖非土地登記之正式資料，但因屬當時官方依據土地調查結果所設置，且為賦稅管理所需要，自屬當時之公文書，對於土地之權屬自具有一定可信度而有參考價值。查系爭土地於光復初期因無人申報，故依前揭規定視為無主土地而進入代管程序，於44年經地政局核准補報，並由原祭祀公業何寢補行申報而登記為其所有，可見系爭土地係經實質審查後參採上開土地台帳資料而為土地總登記，原告主張依內政部70年4月20日臺內地字第17330號函等意旨，由台帳登記應為無效云云，要屬其個人主觀之認知，委非可採。

四、憲法法庭112年憲判字第20號判決係以日治時期為人民所有，嗣因逾土地總登記期限，未登記為人民所有，致登記為國有且持續至今之土地，在人民基於該土地所有人地位，請求國家塗銷登記時，無民法消滅時效規定之適用。惟查，本件系爭土地業於44年6月2日辦竣土地總登記，登記所有權人為祭祀公業何寢，非屬前揭判決所指涉人民請求塗銷國有登記之情形，且依土地法第43條規定，前揭登記已具有絕對效力，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記，故原告如主張其為真正權利人，應依民事程序向祭祀公業何寢訴請法院判決塗銷登記，於獲勝訴確定判決後，再向被告申請塗銷登記。

五、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合，原告請求被告中興地政所應依原告113年4月16日之申

請，就系爭土地作成更正登記所有權人為原告先祖何來鎮之行政處分，為無理由。至原告誤列臺中市政府為被告部分，屬當事人不適格，核其此部分起訴顯無理由，不經言詞辯論程序，併以判決駁回之。

陸、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

柒、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　1　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　郭書豪

以上正本證明與原本無異。

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。

㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　1　　日

書記官　林昱妏