

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第179號

民國115年4月16日辯論終結

原告 許洽淞

訴訟代理人 劉逸柏 律師

杜佳燕 律師

被告 南投縣政府

代表人 許淑華

訴訟代理人 柯人豪

上列當事人間因土地更正編定事件，原告不服內政部中華民國114年4月28日台內法字第1140007647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、被告對於原告民國113年10月23日土地更正編定之申請，應依本判決之法律見解另為適法之處分。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

本件原告起訴時狀載訴之聲明為：「一、被告民國113年12月17日府地用字第1130304449號函（下稱原處分）及訴願決定均撤銷。二、被告應依原告113年10月23日之申請，就○○縣○○鎮○○○段5-210地號土地（權利範圍全部）（下稱系爭土地），更正編定為丙種建築用地之行政處分。三、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第11頁）。原告於114年9月2日準備程序期日，經本院闡明後，更正訴之聲明為：「一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告應依原告113年10月23日之申請，就原告所有系爭土地上建物部分，依本件

判決之法律見解作成更正編定為丙種建築用地之行政處分。
三、訴訟費用由被告負擔。」，被告亦當庭表示無意見（見
本院卷第188頁）。核其所為乃本於相同基礎事實，就原為
未臻妥適之訴之聲明更正使符合法定程式，於法要無不合，
應予准許。

貳、實體事項：

一、事實概要：

緣系爭土地（面積1萬9,010平方公尺）原為國有土地，於52
年8月20日經放領而由私人取得所有權，嗣於69年6月1日公
告編定時編為山坡地保育區，78年9月18日登記為山坡地保
育區農牧用地。原告於113年10月23日向被告申請將系爭土
地由山坡地保育區農牧用地更正編定為同區丙種建築用地
（下稱系爭申請案），並檢附○○縣○○鎮○○路00號建物
（下稱系爭28號建物）於61年1月起課之房屋稅籍證明（房
屋面積：76.20平方公尺，下稱系爭稅籍證明）為證明文
件，及65年12月28日拍攝之航照圖為佐證文件。經○○縣○
里地政事務所（下稱埔里地所）、○○縣○○○○里分局
（下稱稅務埔里分局）等相關單位現勘，作成埔里地所113
年11月7日會勘紀錄表（下稱系爭會勘紀錄）及更正編定審
查表，系爭會勘紀錄結論略以：「本案經實地勘查，現場有
磚造平房一棟，無懸掛門牌，經埔里戶政、稅務局埔里分局
及埔里鎮公所等單位派員與勘，尚無法認定申請人檢附之房
屋稅籍證明所載建物與現場建物相符，且無相關建物門牌資
料佐證。」嗣稅務埔里分局以114年2月26日投稅埔字第1141
050557號函（下稱114年2月26日函）更正其會勘意見略以：
「現勘坐落本轄埔里鎮桃米坑段5-210地號土地上之標的物
與本轄埔里鎮桃米里種瓜路28號之房屋稅籍（稅籍編號：00
000000000）不相符。現勘日之標的物為未設立房屋稅籍之
建物。」埔里地所依系爭會勘紀錄結論，以113年11月18日
埔地四字第1130013550號函（下稱系爭補正函）通知原告於
文到15日內補正52年8月20日至69年6月1日間之合法房屋證

明文件，惟原告屆期未補正。被告審認本件因無法認定系爭稅籍證明所載28號建物與現場建物（下稱系爭建物）相符，且無相關建物門牌資料佐證，經埔里地所限期命補正屆期未補正，乃以原處分駁回系爭申請案。原告不服，提起訴願，訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

（一）主張要旨：

1.內政部107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函（下稱107年1月23日函）說明：更正編定准駁關鍵應為「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。」埔里地所、稅務埔里分局等相關單位進行本案實地勘查時，並未會同建設（工務）單位人員到現場勘查現場建物之材質、年份是否與系爭稅籍證明所載之28號建物相符，而卻由不具建築專業之稅務人員以系爭建物未編釘門牌、牆壁厚度不同等節，逕認系爭28號建物與系爭建物不符，原處分、訴願決定顯有調查未盡之違法。再者，姑不論系爭28號建物與系爭建物是否為同一建物，由原告提出之系爭稅籍證明、65年12月18日航照圖，可知系爭28號建物於61年1月間存在於系爭土地，且由被告62年、63年及補發稅單上記載可知，原告父親許慶福係居住於系爭28號建物。許慶福自小居住於27號建物內，惟於57年6月8日分產後分得系爭土地，惟系爭土地於57年6月8日時並無建物可供居住，許慶福在57年6月8日後至62年2月16日以前於系爭土地上搭建系爭建物迄今，於系爭建物建築完畢後即居住於內，嗣因年老為生活上便利，而遷移至埔里市區居住至終老。依62年2月16日、70年10月37日、88年9月24日、114年2月7日之航測圖相互參照後，可知系爭土地上之系爭建物於62年2月16日前即已存在，核與原告提出之被告62年、63年及補發稅單相符，而系爭建物附近自62年2月16日以前並無其他建物存在，是系爭建物與

01 系爭28號建物確屬同一建物。可知系爭建物於61年1月
02 間起即存在於系爭土地上，而更正編定准駁關鍵應為
03 「是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存
04 在」，系爭28號建物於放領（即52年8月20日）後至公
05 告編定（即69年6月1日）前存在，是系爭土地應依法更
06 正編定為丙種建築用地，原處分及訴願決定顯有認事用
07 法之違誤。

08 2.內政部102年7月15日內授中辦地字第1026651357號函
09 （下稱102年7月15日函）已補充訴願決定第4頁所提及
10 之93年11月9日內授中辦地字第0930726144號函（下稱9
11 3年11月9日函）內容，更正編定合法建物認定之證明文
12 件，已擴及「其他證明文件經縣（市）政府採認足以明
13 確證明者」，107年1月23日函亦一再提及可參酌航照圖
14 為判斷是否存在合法建物之判準，是訴願決定採用內容
15 前後矛盾之函釋內容，且未針對原告提出有利之65年12
16 月28日航照圖、門牌編釘證明等資料說明不採信理由，
17 有理由不備及矛盾之違法。況93年11月9日函並非法律
18 或其授權訂定之命令，亦不能排斥原告提出65年12月28
19 日航照圖等以外之證據資料，用以證明本案建物符合更
20 正編定前之合法建物，併予敘明。

21 3.根據稅務埔里分局表示系爭稅籍證明載明：房屋磚石
22 造、60年12月建造、住宅用、4吋磚、樑柱碑石、主牆
23 磚石、屋頂是木蓋而上面是水泥瓦、木門窗、外牆是水
24 泥、內牆是水泥粉刷、地坪水泥粉刷共11點判斷系爭建
25 物與系爭28號建物是否同一。然其中關於建物外牆僅有
26 下方水泥粉刷，並無整面水泥粉刷，此由本院卷第11
27 4、279（第一張照片可顯示部分下方有水泥粉刷，其餘
28 遭雜物阻擋）、284、285（第一張照片，由後牆及右側
29 外牆水泥粉刷位置之連續性，可推知系爭28號建物應係
30 全部外牆僅有下方有水泥粉刷）頁所示照片可知，此部
31 分顯然為手寫內容之誤繕。而該局表示系爭建物與系爭

28號建物非屬同一之理由，僅系爭28號建物は8吋磚、水泥窗框與系爭稅籍證明時不符，且無釘過稅籍牌痕跡，系爭28號建物稅籍資料未記載地號，無從認定坐落於系爭土地上等語。另外關於屋磚石造、60年12月建造、住宅用、樑柱磚石、主牆石、屋頂是木蓋而上面是水泥瓦、外牆是水泥粉刷（此部分手寫資料有誤繕，應僅有外牆下方）、內牆是水泥粉刷、地坪水泥粉刷等9點均與系爭稅籍證明相符。惟系爭28號建物大部分面積（即前後牆）均為4吋，僅於樑柱支撐房屋處為8吋，核與系爭稅籍證明記載大致相符，不能僅以少部分樑柱為8吋磚遽認系爭28號建物與系爭建物非屬同一；系爭28號建物之側門窗框與被告所提乙證11第16頁照片（其中右下角照片即為證人許愛淑）所示窗框外型相符，系爭28號建物建造之時，為鄰近土地之第一間磚造房屋，稅籍人員倘依舊時認定標準來填載稅籍登記表，亦屬符合常理，稅籍人員因沿舊習而僅憑外表判斷而將門框登記為木造、前後牆厚度認定系爭28號建物為4吋磚，亦無礙建物同一性之認定。況稅務埔里分局114年10月30日函文及其附件及系爭建物之房屋平面圖，均屬單線圖，未註明各該牆面之厚度，依常理判斷前後牆與樑柱牆面功能相異，建築厚度即會有所差距，並無法據實反應各該牆面之厚度，是不得僅以簡陋記載之房屋平面圖遽認系爭28號建物與系爭建物非屬同一。另證人許愛淑為00年間出生，倘國小六年級畢業依推算應為62年左右，證人具結稱國小、國中均居住於系爭28號建物，顯見系爭28號建物與系爭建物應屬同一。由勘驗當天稅務埔里分局表示，系爭28號建物及蘇清源28號建物均未登記地號，可知早期建物登記稅籍時並無登記地號之強制規定，並無法僅以系爭稅籍證明未記載地號，遽認系爭28號建物與系爭建物非屬同一。門牌、稅籍牌釘痕雖未於系爭28號建物之大門及側門探知，惟由證人許愛淑所

述、航照圖、系爭稅籍證明、房屋稅繳納稅單均可證明系爭28號建物與系爭建物係屬同一。另稅務埔里分局就系爭28號建物於60年12月建造當時之房屋稅核定依據，因資料模糊，無法辨識，此部分證據尚無法支持稅務埔里分局所稱房屋稅課稅標準以「柱」為認定標準等語。

4.依被告所述，依憑客觀證據即航照圖應係認系爭28號建物與系爭建物具同一性，卻僅因稅務埔里分局、戶政單位有瑕疵之會勘程序，遽認定系爭28號建物與系爭建物非屬同一，顯有未合。被告既認系爭28號建物與系爭建物屬同一，佐以證人許愛淑之證述，可知系爭28號建物は供他等居住使用之建物，並非供農業使用，且依常理判斷，證人自有記憶以來，應可認最遲於國小六年級對於人事物已有相當認知及記憶能力，是證人許愛淑最遲於國小六年級相當於62年間，即已居住於系爭28號建物內，並能就系爭28號建物於62年間如何使用水源、屋內設置、廁所有無設置於系爭28號建物內等細節，就其個人親身經歷已證述甚詳並經具結，且與事實相符，顯具高度可信性，應可認定系爭28號建物與系爭建物係屬同一。普查圖僅屬示意圖，並非正確位置，卻僅以系爭28號建物無門牌編釘遽認定無法與系爭建物連結，埔里戶政之陳述無法當作本件認定依據。地政測量結果與系爭稅籍證明登記面積大致相符，益證系爭28號建物與系爭建物係屬同一。

5.○○縣○○鎮○○路00號、64號房屋分別為50年、39年間建造，與本院於前次庭期要求提出60年左右建造、坐落於系爭土地附近之房屋稅稅籍登記資料顯有未合。稅務埔里分局將上開二建物資料，除揭示使用用途及建造年月外，其他資料均遮隱，無法完整判讀上開二建物與本案之關聯，以利查證早期稅務單位記載稅籍資料之正確性，確認上開二建物之外觀（屋頂、窗框、內外牆及地板態樣）、牆壁厚度、建材等節，與稅務單位記載建

01 物資料是否相符，是稅務埔里分局所提之上開資料並無
02 參考實益。倘稅務埔里分局無法提出60年左右建造、坐
03 落於系爭土地附近之房屋稅稅籍登記資料，可知60年左
04 右建造、坐落於系爭土地附近之房屋僅有系爭建物，而
05 系爭28號建物亦為60年左右建造、坐落於系爭土地，因
06 鄰近於系爭土地、年份並無新建之類似建物，可明確得
07 知系爭28號建物與系爭建物係屬同一。

08 6.另關於被告於114年11月3、4日所提兩份陳報狀及其附
09 件，本件並無引用「村里長及鄉鎮公所之證明文件」，
10 而證人許愛淑之證詞經具結擔保，與被告所稱之前開人
11 為證明文件顯屬不同，自不得比附援引；另關於航照圖
12 部分，原告已引用內政部107年1月23日函內容，說明航
13 照圖亦可作為證明文件，依中央法規標準法第18條本文
14 規定，應適用107年1月23日函方屬正確。況被告所提93
15 年11月9日函亦已明白揭示建物之稅捐資料即可作為合
16 法建物之證明文件，關於稅捐資料，原告自本件向被告
17 提出系爭申請案時即已提出，更加證明原告提出系爭申
18 請案確屬合法。

19 7.綜合本件證人之證言及卷內證據資料，復由當時為系爭
20 建物所有人（即原告及許慶福）及其家屬有實際居住之
21 事實，並接受補稅處分上已明載為種瓜路28號之房屋，
22 顯見系爭建物與系爭28號建物應具同一性。被告雖未爭
23 執系爭建物坐落位置，然系爭建物自62年間即已坐落系
24 爭土地，附近又無其他建物混淆之可能，倘被告未爭執
25 系爭建物之坐落位置，又無法提出其他證據說明系爭28
26 號建物原位何處，逕認系爭建物非系爭28號建物，顯與
27 卷內資料不符，亦非合理。復依勘驗筆錄第6頁第15
28 行，被告訴代稱稅籍與戶政單位至系爭建物現場後，無
29 法將系爭建物與其證明文件勾稽，亦無法認定系爭建物
30 是系爭28號建物，故否准原告申請。然，後續亦未見被
31 告另就系爭建物為任何相關調查，除揭示本件原告之財

01 產權因被告等相關國家機關怠於任事之「無法」而受有
02 嚴重之財產權侵害外，更係違反行政程序法第36條之職
03 權調查原則。

04 (二)聲明：

05 1.原處分及訴願決定均撤銷。

06 2.被告應依原告113年10月23日之申請，就原告所有系爭
07 土地上建物部分，依本件判決之法律見解作成更正編定
08 為丙種建築用地之行政處分。

09 三、被告答辯及聲明：

10 (一)答辯要旨：

11 1.埔里地所113年10月25日埔地四字第1130012466號會勘
12 通知單備註事項二，係請埔里鎮公所建管單位派員協助
13 確認現地房屋是否為69年以前之舊有建物，請稅務埔里
14 分局人員派員協助確認現場建物是否與稅籍資料相符，
15 有關單位亦於會勘當時就權責或機關資料表示意見，埔
16 里地所依據會勘結論通知原告補正，被告復依原告未完
17 成補正而駁回系爭申請案，尚無違誤。本件爭點係系爭
18 土地上之建物是否能與證明文件勾稽，而非系爭28號建
19 物是否為放領後至公告管制前存在之建物（被告亦未就
20 系爭28號建物之證明文件提出質疑），係因原告未能於
21 期限內補正系爭建物即為系爭28號建物之證明文件，爰
22 駁回系爭申請案。

23 2.依內政部93年11月9日函「門牌編釘證明」、「地形
24 圖、航照圖或政府機關測繪地圖」已函釋不宜採納作為
25 更正編定合法建物認定之證明文件；另有關「其他證明
26 文件經縣（市）政府採認足以證明者」應如何執行，為
27 免證明文件認定標準浮動，實務上應由縣（市）政府以
28 行政規則或會議紀錄方式，訂定通案認定標準，並非就
29 個案舉證情形採認，而被告尚未訂定相關認定標準。

30 (二)聲明：

31 原告之訴駁回。

01 四、爭點：

02 系爭土地於實施建管前或編定公告前是否即有合法建物存
03 在？原告申請將系爭土地由山坡地保育區農牧用地更正編
04 定為同使用分區丙種建築用地，是否有據？

05 五、本院的判斷：

06 (一)事實概要記載之事實，有系爭土地土地登記第一類謄本、
07 地籍圖謄本及地籍資料（見本院卷第33-35、144-149
08 頁）、系爭申請案申請書（見本院卷第73-74頁）、系爭
09 稅籍證明（見本院卷第93頁）、65年12月18日航照圖（見
10 訴願卷第146-147頁）、系爭會勘紀錄表及照片（見本院
11 卷第131-136頁）、更正編定審查表（見本院卷第128
12 頁）、稅務埔里分局114年2月26日函（見本院卷第121
13 頁）、系爭補正函及送達證書（見本院卷第150-151
14 頁）、原處分（見本院卷第21-22頁）、訴願決定（見本
15 院卷第25-32頁）等證據可以證明。

16 (二)系爭土地於實施建管前或編定公告前即有合法建物存在，
17 被告駁回原告系爭申請案，並非適法：

18 1.應適用的法令：

19 (1)區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施
20 後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣
21 （市）政府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非
22 都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級
23 主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管
24 制規則，由中央主管機關定之。」

25 (2)區域計畫法施行細則第11條規定：「非都市土地得劃
26 定為下列各種使用區：一、特定農業區：……六、山
27 坡地保育區：為保護自然生態資源、景觀、環境，與
28 防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流失等地質災害，及涵
29 養水源等水土保育，依有關法規，會同有關機關劃定
30 者。……十一、其他使用區或特定專用區：……」第
31 13條第1項第3款、第5款、第2項規定：「直轄市、縣

01 (市)主管機關依本法第15條規定編定各種使用地
02 時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能
03 供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編
04 定，且除海域用地外，並應繪入地籍圖；其已依法核
05 定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定
06 其界線後編定之：……三、丙種建築用地：供森林
07 區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內
08 建築使用者。……五、農牧用地：供農牧生產及其設
09 施使用者。……十九、特定目的事業用地：……。

10 (第2項)前項各種使用地編定完成後，直轄市、縣
11 (市)主管機關應報中央主管機關核定；變更編定
12 時，亦同。」第14條第1項規定：「依本法第15條及
13 第15條之1第1項第1款製定非都市土地使用分區圖、
14 編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區及使用地
15 編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定
16 之。」

17 (3)製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須
18 知(下稱編定作業須知)第5點第6款規定：「非都市
19 土地使用分區之類別：○○市○○○區域計畫法施行
20 細則第11條規定，劃定為下列各種使用區：……

21 (六)山坡地保育區：為保護自然生態資源、景觀、
22 環境，與防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流失等地質災
23 害，及涵養水源等水土保育，依有關法規，會同有關
24 機關劃定者。」第8點第3款、第5款規定：「非都市
25 土地各種使用地及其性質：依區域計畫法施行細則第
26 13條規定，各種使用地之分類及其性質如下：……

27 (三)丙種建築用地：供森林區、山坡地保育區、風
28 景區及山坡地範圍之農業區內建築使用者。……

29 (五)農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。」第
30 9點第2款第1目、第2目、第3目規定：「非都市土地
31 各種使用地之編定原則：國家公園區內土地不辦理使

01 用地之編定，其餘土地依下列原則辦理：……（二）
02 現已為某種使用之土地，依下表及說明規定，按宗分
03 別編定之：說明：1. 「√」為依使用現況編定。
04 「△」為經依法核准使用者，依其現況編定；未經依
05 法核准使用者，應按其所屬使用區備註欄內所註之主
06 要用地編定。「×」為不許依使用現況編定，應按其
07 所屬使用區備註欄內所註之主要用地編定。2. 合於下
08 列情形之一土地，在山坡地範圍外之農業區或特定專
09 用區編為甲種建築用地；在山坡地保育區、森林區、
10 風景區及山坡地範圍之農業區編為丙種建築用地：
11 （1）於使用編定結果公告前屬「建」地目。（2）於
12 使用編定結果公告前已奉准變更為「建」地目。
13 （3）於使用編定結果公告前實際已全部（宗）作建
14 築使用或已依法完成基礎工程者。但原依土地法規定
15 編定為農業用地之土地，非法變更作建築使用以及依
16 實施都市計畫以外地區建築物管理辦法申請建築農舍
17 之土地，仍編為農牧用地。3. 特定農業區、一般農業
18 區、山坡地保育區、森林區、風景區及特定專用區內
19 之一宗土地，於使用編定結果公告前，部分已作建築
20 使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照者，
21 應於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該
22 區之主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予
23 更正編定。其有第2目之3但書情形者，不得更正編定
24 為各種建築用地。」第23點規定：「經編定使用之土
25 地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定
26 期間已變更使用之合法證明文件，依照第9點第2款編
27 定原則表及說明辦理更正編定。」製定非都市土地使
28 用分區圖及編定各種使用地作業須知編定原則表：
29 「使用分區編號：六。使用分區：山坡地保育區。
30 ……使用編號：三。使用地類別：丙種建築用地。編
31 定原則：△。」

- 01 (4)建築法第3條規定：「（第1項）本法適用地區如左：
- 02 一、實施都市計畫地區。二、實施區域計畫地區。
- 03 三、經內政部指定地區。（第2項）前項地區外供公
- 04 眾使用及公有建築物，本法亦適用之。（第3項）第1
- 05 項第2款之適用範圍、申請建築之審查許可、施工管
- 06 理及使用管理等事項之辦法，由中央主管建築機關定
- 07 之。」第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土
- 08 地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾
- 09 使用之構造物或雜項工作物。」第100條規定：「第3
- 10 條所定適用地區以外之建築物，得由內政部另定辦法
- 11 管理之。」內政部據以於62年12月24日訂頒施行之實
- 12 施都市計畫以外地區建築物管理辦法（下稱建築管理
- 13 辦法）第2條規定：「在實施都市計畫以外之地區興
- 14 建建築物，除本辦法另有規定外，非經縣（市）主管
- 15 建築機關許可發給執照，不得擅自建造或使用。」
- 16 (5)內政部107年1月23日函：「……二、依本部歷來相關
- 17 函釋意旨，辦理更正編定為一般建築用地案件應具備
- 18 二項要件，即（一）編定前已為合法房屋之證明文件
- 19 【如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或
- 20 建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書
- 21 及其他證明文件經縣（市）政府採認足以明確證明
- 22 者】；（二）實地勘查確有合法建築物存在（除天災
- 23 毀損或「建」地目土地外）。至實地建物於編定後難
- 24 免毀損、坍塌或修（改、新）建等情形，否准其更正
- 25 編定，未盡合理；考量更正編定係審認該等土地於實
- 26 施管制前，已有合法房屋存在之事實，其准駁關鍵應
- 27 為『是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存
- 28 在，而有編定錯誤之情形』，前經本部105年8月8日
- 29 內授中辦地字第1051306434號函釋有案。惟該函釋易
- 30 生實地無需有建物存在之誤解，及如何認定編定前合
- 31 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房屋證明文件，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建築、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. 該文件已足勘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。……」

- 01 2.經核前揭編定作業須知乃內政部依區域計畫法施行細則
02 第14條第1項之授權規定所訂定，前引編定作業須知各
03 該規定係就區域計畫法第15條製定非都市土地使用分區
04 圖、編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區及使用
05 地編定檢討之作業方式及程序等執行法律之細節性、技
06 術性事項加以規定，為貫徹區域計畫法實施非都市土地
07 使用管制之立法目的所必要，並未對人民權利增加法律
08 所無之限制，與憲法第15條保障人民財產權之意旨及第
09 23條法律保留原則尚無牴觸，自得作為被告辦理土地使
10 用分區編定或更正編正等相關案件之規範依據。
- 11 3.依上規定可知，土地使用編定之更正，係指土地使用編
12 定公告後，發覺原編定有錯誤或遺漏等情事而辦理更正
13 編定而言；因此，編定是否符合更正編定之要件，自當
14 以編定當時之事實狀態為準。而依上述編定作業須知第
15 8點關於「建築用地」及「農牧用地」之規定可知，供
16 農牧生產使用之「設施」，並非此編定作業須知關於
17 「建築用地」規定中所稱之「建築使用」，否則建築用
18 地及農牧用地之認定即會混淆，而違反訂定使用地類別
19 之目的。此徵諸編定作業須知第9點第2款第2目之3但書
20 規定「依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法申請建
21 築農舍之土地，仍編為農牧用地。」亦可知，並非建有
22 地上物者即屬上述「建築用地」規定所稱之「建築使
23 用」。又上述編定作業須知第9點第2款第2目之3前段所
24 規定，山坡地保育區內之土地「於使用編定結果公告
25 前」，實際已全部(宗)「作建築使用」者，該宗土地得
26 編丙種建築用地；暨同款第3目所規定，山坡地保育區
27 之一宗土地，「於使用編定結果公告前」，部分已作
28 「建築使用」者，土地所有權人得就該部分土地申請更
29 正編定為丙種建築用地，係為兼顧人民原有合法權益，
30 而遷就土地使用現況所為之編定。因此，土地所有權人
31 以山坡地保育區土地於使用編定結果公告前，實際已全

01 部或部分作建築使用為由，依編定作業須知第23點規定
02 申請更正編定為山坡地保育區之丙種建築用地者，自應
03 符合於使用編定結果公告前已有合法建物，且經實地勘
04 查確有合法建物存在之要件（最高行政法院111年度上
05 字第528號判決意旨參照）。是依前引編定作業須知規
06 定意旨可知，為保障土地所有權人原有合法權益，編定
07 作業須知第9點第2款第3目規定，山坡地保育區內一宗
08 土地，於使用編定結果公告前，部分已作建築使用者，
09 雖於使用編定結果公告時，就該部分土地未能依使用現
10 況編定為建築用地，則土地所有權人以山坡地保育區土
11 地於使用編定結果公告前，實際已部分作建築使用為
12 由，依編定作業須知第23點規定申請更正編定為山坡地
13 保育區之丙種建築用地者，自應符合於使用編定結果公
14 告前已有合法建物，且經實地勘查確有合法建物存在之
15 要件，將該部分土地申請分割後再予更正編定。而內政
16 部於62年12月24日訂頒施行建築管理辦法，亦即於62年
17 12月24日前已存在供居住（住宅）使用之建築物，縱使
18 未經縣（市）主管建築機關許可發給建造執照或使用執
19 照，仍屬合法建物。而所謂作建築使用，係指一般供居
20 住（住宅）使用之建築物，又是否於62年12月24日前即
21 供居住（住宅）使用，屬於事實認定，應由縣（市）政
22 府依個案情形核實審認辦理。

23 4.經查，系爭土地地目為「旱」，等則為「20」，系爭土
24 地所在南投縣非都市土地公告編定日期為69年6月1日，
25 於69年6月1日公告編定時編為山坡地保育區，78年9月1
26 8日登記為山坡地保育區農牧用地（見本院卷第147頁、
27 訴願卷第208-213頁），於52年8月20日經放領而由私人
28 取得所有權（見本院卷第144-145頁），原告主張坐落
29 於系爭土地上有系爭建物存在等情，有系爭土地土地登
30 記第一類謄本、地籍圖謄本及地籍資料（見本院卷第33
31 -35、144-149頁、訴願卷第208-213頁）、65年12月18

01 日航照圖（見訴願卷第146-147頁）及埔里地所複丈成
02 果圖等存卷可參（見本院卷第118頁）。是以，原告主
03 張有供居住(住宅)使用之建築物，係位於系爭土地上，
04 而系爭土地係屬非依土地法規定編定為農業用地之
05 「旱」地目土地，即應以於69年6月1日南投縣非都市土
06 地公告編定日期前，即實際已作建築使用或已依法完成
07 基礎工程者為限，始得更正編定為丙種建築用地，是原
08 告得依編定作業須知第23點之規定，檢據系爭土地52年
09 8月20日放領後至69年6月1日前已有供居住（住宅）使
10 用之建築物存在之相關合法證明文件申請土地分割後更
11 正編定為同區丙種建築用地。

12 5.關於原告主張系爭土地上之系爭建物於69年6月1日編定
13 結果公告前即已興建完成作為住宅使用部分：

14 (1)經查，本件原告於113年10月23日檢附61年1月起課之
15 系爭稅籍證明等資料向被告提出將系爭土地由山坡地
16 保育區農牧用地更正編定為同使用分區丙種建築用地
17 之系爭申請案（見本院卷第73、93頁、訴願卷第146-
18 147頁），經埔里地所、稅務埔里分局及相關單位於1
19 13年11月7日實地勘查，系爭會勘紀錄結論略以：
20 「本案經實地勘查，現場有磚造平房一棟，無懸掛門
21 牌，經埔里戶政、稅務局埔里分局及埔里鎮公所等單
22 位派員與勘，尚無法認定申請人檢附之房屋稅籍證明
23 所載建物與現場建物相符，且無相關建物門牌資料佐
24 證。」（見本院卷第131頁），嗣稅務埔里分局以114
25 年2月26日函更正其會勘意見略以：「現勘坐落本轄
26 埔里鎮桃米坑段5-210地號土地上之標的物與本轄埔
27 里鎮桃米里種瓜路28號之房屋稅籍（稅籍編號：0000
28 0000000）不相符。現勘日之標的物為未設立房屋稅
29 籍之建物。」（見本院卷第121頁）。埔里地所依系
30 爭會勘紀錄結論以系爭補正函限期命原告補正52年8
31 月20日至69年6月1日間之合法房屋證明文件（見本院

卷第150頁），惟原告屆期未補正，被告審認原告申請更正編定時所附相關證明文件未能證明系爭稅籍證明所載建物與現場建物相符，與系爭作業須知第23點規定未合，且經埔里地所限期命補正而屆期仍未補正，遂以原處分駁回系爭申請案（見本院卷第21-22頁）。此有系爭土地土地登記第一類謄本、地籍圖謄本及地籍資料（見本院卷第33-35、144-149頁）、系爭申請案申請書（見本院卷第73-74頁）、系爭稅籍證明（見本院卷第93頁）、65年12月18日航照圖（見訴願卷第146-147頁）、系爭會勘紀錄表及照片（見本院卷第131-136頁）、更正編定審查表（見本院卷第128頁）、稅務埔里分局114年2月26日函（見本院卷第121頁）、系爭補正函及送達證書（見本院卷第150-151頁）、原處分（見本院卷第21-22頁）在卷可稽。是原處分係以系爭建物與系爭28號建物不相符，認定系爭建物為未設立房屋稅籍之建物，與編定作業須知第23點規定未合，命原告補正仍未補正而駁回系爭申請案。

(2)依前開所述，依據管理辦法第2條規定，可知自62年12月24日起為建築法適用地區而受建築管制，即應依管理辦法實施建築管理。惟系爭土地倘於62年12月24日前已有供居住（住宅）使用之建築物存在，原告即得依編定作業須知第23點規定，檢據相關合法證明文件申請土地分割後更正編定。經查，雖系爭建物未有相關建物登記（見本院卷第325頁，該資料顯示未查得種瓜路28號門牌資料），惟依卷附62年2月16日、70年10月7日、88年9月24日、114年2月7日航照圖所示，系爭土地最早於62年2月16日已可明確辨識有長型房屋存在，迄今該長型房屋之位置及面積均無更動等情，有南投縣門牌電子地圖查詢系統資料（見本院卷第325頁）、系爭土地歷年航照圖存卷可參（見本

院卷第199-205、359-365頁），顯見系爭建物至遲於62年2月16日已存在系爭土地，係在62年12月24日前已存在之合法建物，僅未經辦理或主管機關漏未辦理相關建物登記。再經本院114年10月29日至現場實地勘查，系爭建物為磚造房屋，正面有2道門、背面有1道門供進出（見本院卷第320-324頁），由正門進入為正廳，正廳左右兩側各有1間房間，左側房間前走道可通至加蓋廁所，右側房間前走道可通至廚房，廚房有前門及後門供進出（見本院卷第315-319頁），正廳、左右兩側房間、廚房及連通之走道均裝設有水泥邊框窗戶（見本院卷第303-312頁），屋頂為木造屋架、木樑，左右兩側房間另鋪設有木造天花板，屋頂為水泥瓦（見本院卷第293-295頁），室內均為水泥地板（見本院卷第296-297頁），內部主結構部分為8吋柱，共12根柱（見本院卷第298-303頁），其內有正廳、左右兩側房間、廚房及連通之走道，顯係供居住使用，有勘驗筆錄附卷可稽（見本院卷第249-324頁）。核與證人許愛淑證述其與原告為姊弟關係，國小、國中與父母及兄弟姊妹都住在系爭建物，但證人國中畢業出社會後就去紡織廠住，還在讀書的兄弟姊妹仍然住在系爭建物；證人父親種竹子，系爭建物當時旁邊都是竹子，現在已經沒有了，證人家只有這個房子，住在系爭建物也在這邊工作，當時房子裡面沒有廁所，水也都是擔水來的，或雨水流下來使用，溪水要到山下擔水，是飲用、食用；洗澡、洗菜則是用水坑的雨水；證人父母後來才去市區買房子（見本院卷第257-262頁）等供述系爭建物供居住使用等語相符。又經本院當庭囑託埔里地所測量，系爭建物為15.94公尺（長）×4.94公尺（寬）＝78.74平方公尺（面積），系爭稅籍證明登載為15.73公尺（長）×4.84公尺（寬），兩者長寬、面積及建物型態極為接近

（見本院卷第262頁），核與系爭稅籍證明之房屋平面圖登載：「房屋磚石造、60年12月建造、住宅用、4吋磚、樑柱磚石、主牆磚石、屋頂是木蓋而上面是水泥瓦、木門窗、外牆是水泥粉刷、內牆是水泥粉刷、地坪水泥粉刷。長52尺（15.73公尺），寬16尺（4.84公尺）。」（見本院卷第269-272頁）大小相符，又核系爭建物與稅務埔里分局提出坐落於系爭土地附近之種瓜路14號、64號建物房屋平面圖，建物主體均為長52尺（約15.758公尺）、寬16尺（約4.848公尺）之長條形建築（見本院卷第329-330頁）。且經被告陳述：「早期同一地區如果找同一工頭蓋房子，蓋出來的房子長寬面積會差不多，因為早期會講求以文公尺的紅字建造，代表吉利的尺寸，且要估建材用料多寡，因此如果同一地區、同一時期建造的，基本上長寬面積、型態都會差不多。」等語（見本院卷第262頁），顯見系爭建物於興建當時與附近建物相同均係為供住宅使用。此有本院114年10月29日勘驗筆錄及照片（見本院卷第249-266、275-324頁）、稅務埔里分局114年10月30日投稅埔字第1141053425號函及種瓜路14號、64號建物房屋平面圖（見本院卷第327-330頁）、系爭28號建物稅籍登記表（見本院卷第269-272頁）在卷可稽。由前開卷證資料可知，同一時期系爭土地鄰近建築之房屋雖面積略有不同，但均為長條型建物，長寬比亦極為接近，參酌系爭建物自62年2月16日起之歷年航照圖及實地勘查其構造、屋況、使用情況及外貌等情狀，系爭建物與系爭稅籍證明所載不符，雖非系爭28號建物，惟系爭建物至遲於62年2月16日已存在系爭土地，其間並無經變造、改建及變更使用用途，而係供作居住（住宅）使用存續迄今，由其構造、屋況可知自始即非供農舍或豬圈等農業或居住以外之用途使用，應為合法建物。

01 至被告未能從相關土地建物資料查得系爭建物，應係
02 未經辦理或主管機關漏未辦理相關建物登記，致土地
03 編定登載土地現況時漏未為相關註記及編定錯誤。是
04 本件系爭建物係於62年12月24日前已存在供居住（住
05 宅）使用之合法建物，無論是否與系爭28號建物相符
06 並有房屋稅籍，均無礙於此一事實認定，是原告得依
07 編定作業須知第23點規定，檢據相關合法證明文件申
08 請土地分割後更正編定。

09 6.是故，被告因未綜合全部證據及情況對系爭建物為實質
10 認定，徒依文件形式判定系爭建物非屬系爭土地編定公
11 告前已合法存在之建物，容欠允洽，其作成原處分否准
12 原告所請，自有違誤。惟就申請更正編定之土地僅部分
13 已作建築使用者，依編定作業須知第9點第2款第3目規
14 定，並參照內政部107年1月23日函（見本院卷第38-39
15 頁），尚須以申請時該使用地編定之建蔽率標準，按建
16 物實際面積反推其應留設之法定空地，據以辦理分割及
17 更正編定。是故，本件原告據以更正編定山坡地保育區
18 丙種建築用地之系爭土地因僅系爭建物坐落部分可認為
19 係自62年12月24日前存續至今供作居住（住宅）使用，
20 並非全部土地均作為建築使用，尚須以適用規定之建蔽
21 率標準，按合法建物即系爭建物實際面積反推其應留設
22 之法定空地，據以辦理分割及更正編定，因事證尚未明
23 確，且屬主管機關之權限範圍，本院無從逕行為決定，
24 自應責令被告依本院上開法律見解，就原告之系爭申請
25 案重為審查另為適法之處分。

26 7.綜上所述，被告以原處分否准原告申請將系爭土地由山
27 坡地保育區農牧用地更正編定為同使用分區丙種建築用
28 地，難謂適法，訴願決定未予糾正，亦有未洽；原告訴
29 請撤銷原處分及訴願決定，此部分應屬有據，應予准
30 許，此部分為有理由。惟因本件事證尚未臻明確，原告
31 請求判命被告應就系爭申請案作成系爭土地之使用地類

別更正編定為山坡地保育區丙種建築用地之行政處分，
難謂已達全部有理由之程度，爰依行政訴訟法第200條
第4款規定，判命被告應依本判決之見解作成決定，原
告逾此範圍之請求，為無理由，應予駁回。又衡酌本件
原告之訴雖尚未達全部有理由之程度，但其情形非屬可
歸責於原告所致，爰依行政訴訟法第104條準用民事訴
訟法第79條規定，命訴訟費用全部由被告負擔。

(三)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：原告之訴為一部有理由，一部無理由。

中 華 民 國 115 年 5 月 7 日

審判長法官 劉錫賢

法官 郭書豪

法官 林靜雯

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
(一)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。
(二)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(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 5 月 7 日

書記官 黃毓臻