

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新竹縣政府。

貳、案由：新竹縣政府所屬相關單位，於81年間辦理該縣○○鄉○○路○○○~○○○號等○○戶建物施工管理與第一次測量作業，顯有草率不當之處；另於88~89年間以「地籍圖破舊，位於都市邊緣」為由，辦理上開建物之基地地籍圖重測過程，實有瑕疵及疏失，該府未善盡監督輔導之責，自有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於「據訴，新竹縣○○鄉○○路○○○~○○○號等○○戶房地買賣後，涉越界建築訴訟等情，該縣地政機關就建物所有權第一次登記前所為之建物勘測，顯有錯誤等情案。」經調閱新竹縣政府卷證資料，並於民國(下同)109年5月18日上午前往現場履勘，聽取陳訴人陳訴意見，同日下午詢問新竹縣政府暨該府地政處、工務處、該縣新湖地政事務所相關單位主管人員，業經調查竣事。茲臚列事實與理由如下：

- 一、新竹縣政府於81年間核准該縣○○鄉○○路○○○~○○○號等○○戶建物開工備查時，是否確實依法辦理基礎勘驗，顯有疑義；該府未要求申報開工前應檢附土地複丈成果圖，無法確定系爭土地是否經地政機關辦理鑑界，而該府辦理基礎勘驗時，更無從判斷系爭建物興建位置是否確實坐落於基地範圍內，實有可能因放樣位置偏移，而發生占用鄰地之情事；系爭建物興建完成取得使用執照後，於82年間向所在地政事務所申請第一次測量時，依法應辦理實地測量繪製建物位置圖，惟該地政事務所僅依使用執照設計圖或竣工平面圖轉繪，並無實地測量建物坐落位置，更無法發現是否有越界建築之情形，該府所屬相關單位，辦

理建物施工管理與第一次測量作業，顯有草率不當之處。

- (一) 建築法第2條第1項：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第26條：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關依本法規定核發之執照，僅為對申請建造、使用或拆除之許可。建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情形，分別依法負其責任。」第39條：「起造人應依照核定工程圖樣及說明書施工；如於興工前或施工中變更設計時，仍應依照本法申請辦理。但不變更主要構造或位置，不增加高度或面積，不變更建築物設備內容或位置者，得於竣工後，備具竣工平面、立面圖，一次報驗。」第54條：「起造人自領得建造執照或雜項執照之日起，應於6個月內開工；並應於開工前，會同承造人及監造人將開工日期，連同姓名或名稱、住址、證書字號及承造人施工計畫書，申請該管主管建築機關備查。」第56條第1項：「建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣(市)主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之。前項建築工程必須勘驗部分、勘驗項目、勘驗方式、勘驗紀錄保存年限、申報規定及起造人、承造人、監造人應配合事項，於建築管理規則中定之。」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。」
- (二) 按「依現行建築法、建築師法、營造業管理規則之規定，領有建築執照之建築物，其施工分別由設計人、監造人、承造人依法負其責任。又依省、市建築管理規則之規定主管建築機關依施工階段，實地

勘驗，當不發生利用甲地執照建於乙地之情事，如有此類情形、應由主管建築機關負其全責。」、「建築使用執照，依建築法第26條規定僅為建築物供一定用途之許可。建築物於領得使用執照後，建築程序即告完成，其因有逾越疆界建築，經法院判決拆屋還地者，純屬私法關係事件，不生原發使用執照註銷與建築法第39條規定之變更設計問題。」分別經內政部64年8月20日台內營字第645890號、74年9月3日台內營字第328916號函示在案。

- (三)又按建築法第26條第1項規定，係針對建築物申請建築許可之權責而言；至同條文第2項所謂「視其情形，分別依法負其責任」之規定，應依其事件之性質定其對象與範圍，其應負責任之對象，包括建築物之起造人、設計人、監造人、承造人。至其責任之範圍，則包括民、刑法與行政法(即建築法等有關法令)之責任，依司法機關之裁判，行政法上之責任，由各該主管建築機關依權責認定之，內政部65年7月28日台內營字第690363號函業已明示，該部復以86年11月22日台內營字第8608498號函示在案。
- (四)再按建築法第101條規定省(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，原臺灣省政府並於62年9月20日訂定發布臺灣省建築管理規則，該建築管理規則(79年3月8日修正)第28條規定：「(第1項)建築工程必須勘驗部分，依左列施工階段辦理：(第1款)放樣勘驗：建築物放樣後，挖掘基礎土方前。(第4項)放樣及基礎之勘驗，有關建築物之位置，臨接建築線部分，以主管建築機關所定建築線為準，土地界址由土地所有權人申請主管地政機關鑑定之，地界未經鑑定致越界建築者由起造人負責。(第5項)勘驗紀錄應與建築執照申請書件及工程圖說一併保存至該建築物拆除

或損毀為止。」嗣配合臺灣省政府組織精簡作業，上開法條於89年12月20日修正，將省政府得訂定建築管理規則修正為由縣(市)政府訂定之¹。新竹縣政府於92年6月24日公布「新竹縣建築管理自治條例」，並於93年7月20日發布「新竹縣政府建築工程施工中勘驗作業要點」，故於「新竹縣建築管理自治條例」公布實施前，該縣之建築管理仍應依臺灣省建築管理規則相關規定辦理。

(五)另內政部為革新建物測量業務，於85年1月10日訂頒「簡化建物第一次測量作業要點」，該要點第3條規定，建物平面圖之繪製，於實施建築管理地區，依法建造完成之建物，得由開業之建築師、測量技師、土地登記專業代理人或其他與測量相關專業技師為繪製人，依申請使用執照之竣工平面圖或建造執照之設計圖轉繪建物各權利範圍。同要點第6條規定，建物位置圖之測繪應向地政事務所申請。嗣考量法令之周延，於地籍測量實施規則(106年1月9日修正)第282條之1²規定：「(第1項)於實施建築管理地區，依法建造完成之建物，其建物第一次測量，得依使用執照竣工平面圖轉繪建物平面圖及位置圖，免通知實地測量。但建物位置涉及越界爭議，經查明應辦理建物位置測量者，不在此限。」

(六)陳訴人稱：新竹縣○○鄉○○路○○○~○○○號等○○戶建物(下稱系爭建物)係於82年9月20日建築完成，並取得82建都字○○○號使用執照，已辦

¹ 臺灣省建築管理規則於94年6月20日廢止。

² 查本條於102年訂定時，考量領有使用執照之建物如發現有越界或占用鄰地情事者，其位置圖應依第271條規定辦理實地測繪，爰於第1項有但書規定。惟查一般情形，使用執照竣工平面圖係由建築管理機關依規定程序審核後核發，不會發生越界情形，如建物位置涉及越界或占用等爭議，均需登記機關查明或經位置測量後方能釐清，又依原「簡化建物第一次測量作業要點」第5點規定為「但建物位置涉及越界爭議者，應由申請人依測量法規辦理」為符合實務執行，爰作文字修正。

理建物第一次測量與保存登記在案，屬於合法建物。陳訴人等於87年9月30日至105年4月22日之期間，分別以買賣或繼承原因取得系爭建物及其坐落基地；若系爭建物之「土地所有權狀」及「建物所有權狀」是正確無誤，則新竹縣政府及地政事務所相關人員及主管，怠惰違法，錯誤測量；若系爭建物「土地所有權狀」及「建物所有權狀」是錯誤的，則新竹縣政府及建管課相關人員及主管，怠惰違法。之前的錯誤測量，審核不實，均違反土地法46條之2規定，且偽造公文書，登載不實，造成人民財產與權益損失，以及陳訴人纏訟5~8年無法工作之損失，應依國家賠償法給予賠償，請依法糾正與懲處等語。

- (七)據新竹縣政府提供資料，系爭建物坐落於新竹縣○○鄉○○○段○○○小段○○○-○及○○○-○地號等2筆土地（下稱系爭土地），為山坡地保育區丙種建築用地，面積合計○,○○○.○平方公尺。81年間由○○○等○○戶申請○層○棟○○戶店舖住宅，案經該府依審查表項目審查及經簽會該府各單位符合規定，並取得山坡地開挖整地水土保持合格證明³，核發(81)建都字第○○○號建造執照。嗣新竹縣政府依建築法第54條及臺灣省建築管理規則第26條、第27條規定，於81年7月28日核准系爭建物開工備查，並依同法第56條及臺灣省建築管理規則第28條規定辦理基礎勘驗，81年9月28日、81年12月6日、82年1月9日、82年5月10日分別與監造建築師至現場勘驗1、2、3、4樓頂板，82年9月19日該府依審查表項目審查，符合規定，核發(82)建都字第○○○號使用執照。

³ 該府72年10月3日72府農保字第67792號函核發。

- (八)按專業簽證之建築師及技師係依據建築法第26條第2項規定及內政部上開86年11月22日台內營字第8608498號函示，分別依法負擔其本於設計者及簽證者應負之民刑事等責任。其簽證僅係輔助主管建築機關審查鑑定建築物工程圖樣及說明書之措施，主管機關以該項審查之實質結論，雖本於法定權責據以作為准駁建築執照申請之依據，惟於不同施工階段，更應辦理實地勘驗，以善盡實質監督管理之行政責任，此觀建築法第56條、臺灣省建築管理規則第28條、內政部64年8月20日台內營字第645890號函示自明。
- (九)行為時臺灣省建築管理規則第28條（79年3月8日修正）第1項第1款規定，系爭建物放樣後，挖掘基礎土方前，應辦理放樣勘驗。新竹縣政府雖表示該府於81年7月28日核准系爭建物開工備查，並依法辦理基礎勘驗等語，惟依所附系爭建物建造執照背面建築物勘驗紀錄表基礎勘驗項目之「勘驗結果」欄記載：「尚符」，惟勘驗日期竟為：「空白」，當時是否確實至現場勘驗，以及勘驗系爭建物放樣之實際情形如何，無從查證；該府雖表示：「設計建築師簽證負責項目表」內第6項已含「建築物與基地界線資料相符」項目，以及系爭建物設計圖說綜合配置圖標示建築物在基地範圍內等語，然所謂「建築物與基地界線資料相符」之「資料」究指為何，不得而知；又系爭建物設計圖說綜合配置圖雖標示建築物在基地範圍內，惟並無法證明實際建築位置即在基地之內，仍須經由現場勘驗或地政機關鑑界之證明文件予以確認。
- (十)另依上開建築管理規則第28條第4項規定，土地界址應由土地所有權人申請主管地政機關鑑定之，地界未經鑑定致越界建築者由起造人負責。92年6月24

日公布之「新竹縣建築管理自治條例」第27條亦有相同規定⁴。該府表示，建築期間因未經鑑定致越界事宜，係由起造人與鄰地所有權人依民事訴訟辦理或逕行調處，該府未強制規定需檢附土地複丈成果圖。嗣為有效預防土地越界情事，該府於102年著手修訂「新竹縣政府建築工程施工中勘驗作業要點」，修訂完成前依上開自治條例第12條第2項第10款規定：「其他本府規定之圖說文件。」要求各建造執照於申報開工前應檢附土地複丈成果圖⁵，並於103年1月10日修正上開勘驗作業要點，增訂第9點規定：「申報開工應檢附土地複丈成果圖」等語，可知該府於102年前並未要求各建造執照於申報開工前應檢附土地複丈成果圖，無法確認系爭土地所有權人是否依規定向地政機關申請鑑界，而該府辦理基礎勘驗時，更無從判斷系爭建物興建位置，是否確實坐落於基地範圍內，故系爭建物實有可能因放樣位置偏移，而發生占用鄰地之情事。

(十一)再依該府表示，系爭建物興建完成取得使用執照後，於82年間向所在地政事務所申請第一次測量時，其建物平面圖及建物面積係依其使用執照設計圖或竣工平面圖轉繪與計算，當時並無實地測量建物坐落位置，故無法發現是否有越界建築之情形等語，惟內政部係於85年1月10日訂頒「簡化建物第一次測量作業要點」，在此之前建物申請第一次測量時，並無得以轉繪方式辦理之相關規定，故系爭建物應依行為時地籍測量實施規則（79年6月27日修正）第295條規定：「……建物

⁴ 「新竹縣建築管理自治條例」第27條規定，「有關建築物之位置，臨接建築線部分，以主管建築機關所定建築線為準，土地界址由起造人或土地所有權人申請土地所在地地政事務所鑑定之，地界未經鑑定致越界建築者由起造人負責。」

⁵ 該府102年10月8日府工建字第1020151230號函復內政部。

第一次測量，申請人應於測量現場指界並在測量圖上簽名或蓋章。」第296條規定：「建物第一次測量，應測繪建物位置圖及其平面圖。……」辦理實地測量，申請人應於測量現場指界，並依測量結果繪製建物位置圖。

(十二)綜上，新竹縣政府於81年7月28日核准系爭建物開工備查時，是否確實依法辦理基礎勘驗，顯有疑義；該府未要求申報開工前應檢附土地複丈成果圖，無法確定系爭土地是否經地政機關辦理鑑界，而該府辦理基礎勘驗時，更無從判斷系爭建物興建位置是否確實坐落於基地範圍內，實有可能因放樣位置偏移，而發生占用鄰地之情事；系爭建物興建完成取得使用執照後，於82年間向所在地政事務所申請第一次測量時，依法應辦理實地測量繪製建物位置圖，惟該地政事務所僅依使用執照設計圖或竣工平面圖轉繪，並無實地測量建物坐落位置，更無法發現是否有越界建築之情形，該府所屬相關單位，辦理建物施工管理與第一次測量作業，顯有草率不當之處。

二、新竹縣政府於88~89年間以「地籍圖破舊，位於都市邊緣」為由，辦理系爭土地地籍圖重測，雖於法有據，惟有關土地所有權人指界、進行調處、協助指界辦理公告等相關作業，是否確實完成通知程序，實有疑義；尤以調處過程土地所有權人出席與表達意見之相關資料闕如，是否收到調處結果，不得而知，嚴重影響土地所有權人之權益；嗣後是否確實依相關規定釐正建物位置圖，並通知土地及建物所有權人，亦欠完整說明與相關佐證資料，實有瑕疵及疏失。

(一)土地法第46條之1：「已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量。」第46條之2：「重新實施地籍

測量時，土地所有權人應於地政機關通知之期限內，自行設立界標，並到場指界。逾期不設立界標或到場指界者，得依左列順序逕行施測：一、鄰地界址。二、現使用人之指界。三、參照舊地籍圖。四、地方習慣。土地所有權人因設立界標或到場指界發生界址爭議時，準用第59條第2項規定處理之。」第59條第2項：「因前項異議而生土地權利爭執時，應由該管直轄市或縣（市）地政機關予以調處，不服調處者，應於接到調處通知後15日內，向司法機關訴請處理，逾期不起訴者，依原調處結果辦理之。」直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第17條：「調處時，先由當事人試行協議，協議成立者，以其協議為調處結果，並作成書面紀錄，經當場朗讀後，由當事人及調處委員簽名或蓋章。」

(二)土地法第46條之1至第46條之3執行要點(87年4月30日修正)第5條：「重測地籍調查時，土地所有權人均到場而不能指界者，地籍調查及測量人員得參照舊地籍圖及其他可靠資料，協助指界，並依下列方式辦理：(一)土地所有權人均同意該協助指界之結果者，視同其自行指界。(二)土地所有權人不同意協助指界之結果且未能自行指界者，應依土地法第46條之2第1項規定予以逕行施測。(三)土地所有權人不同意協助指界之結果而產生界址爭議者，應依土地法第46條之2第2項規定予以調處。」第33條：「已辦理建物所有權第一次登記之建物，其基地標示於重測後已變更者，其測量成果圖應依下列規定辦理訂正：(一)基地標示按變更後標示訂正之。並辦理建物基地標示變更登記。(二)建物位置圖依據重測後之地籍圖，按原測繪之建物相應位置比例訂正之。其情形特殊者，地政事務所得視實際需要實地測繪之。建物平面圖必要時得轉繪之。」

(三)陳訴人謂：新竹縣地政相關人員，既是地政專業人員，明知系爭建物是合法申請並核准在案，卻怠惰執行其職務，或不進行現場實地測量與複驗、或不通知原住戶到場指界、或不確認鄰地界址、或不採納現使用人之指界、或不參照舊地籍圖、或不參照地方習慣、或不優先確實對天然地界(道路、水溝、駁坎、田埂、電線杆、高壓電塔、防空洞……等)，反而運用地政專業知識與技能，刻意扭曲資訊，製造錯誤，違法變造地籍圖，並在回復新竹地方法院時，以虛偽不實資訊，誤導法院承審法官做出錯誤之判決；地政人員逕行以空照圖覆蓋原地籍圖，完全無視歷年實地測之界線與界標，並登錄在原地籍圖超過100年的證據資料，而如擅自決定的理由為何？法律依據與源頭完全沒有說明？且指界釘樁行使公權力的過程中，未經相關當事人簽名同意？相關會簽單位亦未簽名同意？過程不完備。以不完備的過程產出有瑕疵的文書資料，當成地政人員片面更改地籍圖的依據？另地政違法做成的決定，是否依程序公告周知？待期限到無異議時，才能作為文獻？地政人員對所有程序與過程都沒有交代，逕行以函示通知當事人？相關「過程」、「依據」、「文獻」、「源頭」4樣都沒有或是有嚴重瑕疵，完全不符合正當法律程序等語。

(四)據新竹縣政府查復，地籍圖重測原因通常為圖紙伸縮、使用頻繁，有摺痕及破損，爰每年實施地籍圖重測計畫前，原臺灣省政府地政處土地測量局(現改制為內政部國土測繪中心)均以函詢調查各縣市政府符合土地法第46條之1規定之地籍圖重測待辦地區及土地筆數，並註明須辦理原因，提報辦理勘選後核定年度重測區範圍。系爭土地(即系爭建物之基地)地籍原圖已於第二次世界大戰時炸毀，地

政事務所重測前地籍圖為描繪重測原圖之副圖，且經19年(昭和五年)使用至今，原臺灣省政府地政處土地測量局85年2月14日函送縣(市)政府尚待辦理地籍圖重測地區調查表至各地方政府，該府同年3月25日函復原臺灣省政府，依所附「新竹縣(市)政府尚待辦理地籍圖重測地區調查表」，系爭建物基地坐落之地段辦理地籍圖重測原因為「地籍圖破舊，位於都市邊緣」，該局於85年11月26日召開研商「87-90年度地籍圖重測區勘選有關事宜」會議，經原臺灣省政府於88年6月15日核定88年下半年及89年度地籍圖重測地區。

- (五)另該府表示略以，經調閱現存檔案資料，系爭土地(重測後為○○段○○○~○○○地號)係於88~89年間辦理地籍圖重測，重測時所有權人部分到場指界，指界情形已記載於調查表上，另依其地籍圖重測地籍調查表所載因相關土地所有權人指界不一致，產生界址爭議，該府⁶依土地法第46條之2第2項規定，通知相關土地所有權人分別於89年9月8日、10月3日召開第1次及第2次「88年下半年及89年度○○鄉地籍圖重測區內○○○段○○○小段○○○-○號與相鄰土地間界址爭議協調會」，其89年9月8日(第1次)之調處未成立，爰無調處紀錄等相關資料；10月3日(第2次)之調處結果為「參照舊地籍圖實地協助指界所釘立之界樁為界」，並於10月7日檢送調處紀錄予相關單位及人員。故系爭建物越界之情形並非重測所致，因重測結果乃依據調處結論參照舊地籍圖方式辦理，故重測後並未使原建物坐落土地之位置產生變動致建物越界情形等語。
- (六)惟檢視該府所附資料，當時通知相關土地所有權人

⁶ ○○鄉地籍圖重測區土地界址糾紛調處委員會。

召開第1次協調會之開會通知單及函稿，並無發文字號，當初是否確實發出通知？有待釐清；又第1次及第2次協調會通知函稿，雖均註明「正本請以雙掛號寄送」，惟並未見雙掛號回執資料，當時是否確以雙掛號寄送？所有權人是否確時收到通知？無從查證；另其10月3日(第2次)之調處結果為「參照舊地籍圖實地協助指界所釘立之界樁為界」，惟調處紀錄僅有主持人及出席委員簽名，「當事人或代理人」及「關係人」簽章欄均為空白，該次協調會究有哪些土地所有權人出席？是否確實同意調處結果？不得而知；此外，10月7日檢送調處紀錄予相關單位及人員之函稿，雖亦註明「正本請以雙掛號寄送」，同樣地，並無雙掛號回執資料，是否確以雙掛號寄送？土地所有權人是否確時收到通知？難以確認；系爭土地所有權人如未收到調處紀錄而不服調處者，顯無可能於接到調處通知後15日內，依土地法第59條第2項規定向司法機關訴請處理，嚴重影響土地所有權人之權益。

- (七)又據該府說明，該縣地政機關依調處結果辦理實地協助指界，並於90年11月25日公告確認，期間系爭土地所有權人亦未提出異議，遂於辦理標示變更登記完竣。惟該項公告內容是否應通知土地所有權人知悉？否則土地所有權人如何於期間內提出異議？如未通知是否影響重測之效力？再者，地政機關雖辦理標示變更登記，惟依行為時土地法第46條之1至第46條之3執行要點第33條規定，基地標示於重測後已變更者，基地標示按變更後標示訂正之。並辦理建物基地標示變更登記。且建物位置圖應依據重測後之地籍圖，按原測繪之建物相應位置比例訂正之。該縣地政機關是否確實依上開規定辦理，並通知系爭建物所有權人，使其知悉實際占用之情形，

亦欠完整說明與相關佐證資料。

(八)綜上，新竹縣政府於88~89年間以「地籍圖破舊，位於都市邊緣」為由，辦理系爭土地地籍圖重測，雖於法有據，惟有關土地所有權人指界、進行調處、協助指界辦理公告等相關作業，是否確實完成通知程序，實有疑義；尤以調處過程土地所有權人出席與表達意見之相關資料闕如，是否收到調處結果，不得而知，嚴重影響土地所有權人之權益；嗣後是否確實依相關規定釐正建物位置圖，並通知土地及建物所有權人，亦欠完整說明與相關佐證資料，實有瑕疵及疏失。

(九)綜上所述，新竹縣政府所屬相關單位，於81年間辦理該縣○○鄉○○路○○○~○○○號等○○戶建物施工管理與第一次測量作業，顯有草率不當之處；另於88~89年間以「地籍圖破舊，位於都市邊緣」為由，辦理上開建物之基地地籍圖重測過程，實有瑕疵及疏失，該府未善盡監督輔導之責，自有怠失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭新竹縣政府確實檢討改善見復。

提案委員：

中 華 民 國 1 0 9 年 7 月 日