

調查意見：

一、國民住宅社區內，符合「國民住宅條例」第 7 條規定者，係屬「標售住宅」類型，而同條例第 2 條及第 21 條所規範「供直接居住使用為限」者，則另為一般「國民住宅」態樣。依據本案建物《使用執照》〈各層用途記載〉事實，系爭地上 1 樓部分，自 85 年起即已列為「標售住宅」，非供國民住宅使用，可辦理用途變更為「商業、服務設施」並申請「營利事業使用」。

(一)本案系爭建築物所在屬「國民住宅社區」，按相關國宅法令規定，得否將原供「居住使用」之單元空間，辦理變更為供「店舖」營利使用，為本案因「變更使用行為」引發爭議之適法性前提要件，應先予釐清。

(二)按「國民住宅條例」第 2 條及第 21 條規定，國民住宅係政府為照顧收入較低家庭居住之住宅，以供家庭直接「居住使用」為限，若政府興建之國民住宅出售後，承購戶「變更為非居住使用」或出租，國民住宅主管機關得收回該住宅及基地。惟同條例第 7 條亦明定：政府興建「社區性國民住宅」，得依實際需要，利用國民住宅「部分樓層」設置興建「商業」、「服務設施」或「其他」建築物，並得由國民住宅主管機關連同土地「標售」。故國民住宅社區內，符合上開「國民住宅條例」第 7 條規定者，係屬「標售住宅」類型，而同條例第 2 條及第 21 條所規範「供直接居住使用為限」者，則另為一般「國民住宅」態樣。國民住宅社區中，屬於「標售住宅」類型者，依內政部 73 年 11 月 28 日台內營字第 271788 號函釋，准予申請「營利事業使用」。

(三)又依據內政部營建署 98 年 2 月 24 日營署宅字第

0982902872 號函復本院詢問之說明，「國民住宅條例」第 7 條規定國民住宅「興建之商業、服務設施及其他建築物」，係指國民住宅社區內，該戶「原使用執照」上「用途記載」為「商業、服務設施或其他建築物」之部分，即原規劃設計當時，該戶即規劃作為「商業、服務設施或其他建築物」使用，若該戶另屬同條例第 21 條原規劃設計僅供「國民住宅」使用者，則「不得變更」為其他使用。故本案系爭建築物所在雖屬「國民住宅社區」內，但若該戶「原使用執照」登載「非供國民住宅」使用者，則可依據都市計畫及建築相關法令規定，辦理用途變更為「商業、服務設施」。

- (四) 經查本案台南市新興國宅社區內各棟「使用執照」（台南市政府工務局 84 年南工使字第 2890 號〈第 8 標〉、84 年南工使字第 2891 號〈第 10 標〉、85 年南工使字第 0550 號〈第 9 標〉、85 年南工使字第 0551 號〈第 6 標〉、85 年南工使字第 0592 號〈第 1 標〉、85 年南工使字第 1101 號〈第 2 標〉、85 年南工使字第 1306 號〈第 3 標〉等）登載情形，均已載明：「各層用途欄一層原註明『國民住宅』更改為『住宅』」，2 樓以上則維持登記為「國民住宅」。
- (五) 故依據本案國宅社區各棟建物「使用執照」之「各層用途記載」事實，本社區地上 1 樓自 85 年起均列為「標售住宅」（共計 84 戶），2 樓以上則屬「國民住宅」（共計 1,036 戶）。地上 1 樓「標售住宅」部分，因「原使用執照」登載屬「非供國民住宅」使用，可依據都市計畫及建築相關法令規定，辦理用途變更為「商業、服務設施」並申請「營利事業使用」。

二、本案系爭國民住宅社區建物地上1樓「標售住宅」部分，基於營業需要敲除「外牆面」改設玻璃落地窗之行為時點，社區「管理及維護」業務仍屬台南市政府主管國民住宅機關權責，尚未移交由依「公寓大廈管理條例」成立並完成報備之「社區管理委員會」負責，且未有區分所有權人會議決議事項，本案系爭「外牆面變更」行為，應依「國民住宅條例」相關規定辦理，尚無需踐行「公寓大廈管理條例」第8條需經「區分所有權人會議」決議之程序規定。

(一)本案系爭國民住宅社區建物地上1樓「標售住宅」部分，依上揭調查意見一分析可知，得按相關法令規定辦理變更為「營利事業使用」。惟當該址所有人為供將來營業上之需要，擬將原密閉式外牆敲除改設玻璃落地窗時，關於本案社區建物「外牆面變更」之行為，如依「公寓大廈管理條例」第8條規定，尚需經「區分所有權人會議」之決議同意後，始可向建管機關申請辦理變更，但因本案所在屬「國民住宅社區」，其「管理維護事項」仍應優先適用「國民住宅條例」相關規定。故本案應次第釐清系爭「外牆面變更」之行為，依「國民住宅條例」相關規定，是否仍應踐行「公寓大廈管理條例」第8條需經「區分所有權人會議」之決議程序。

(二)按「國民住宅條例」94年1月26日修正公布增訂第18條之1第1項及第3項規定略以：「本條例中華民國94年1月4日修正之條文施行前之國民住宅社區依公寓大廈管理條例成立管理委員會或推選管理負責人及完成報備後，直轄市、縣（市）政府應將既有國民住宅管理維護基金提撥該社區作為公共基金…」及「國民住宅管理維護基金未提撥前，第1項國民住宅社區之管理維護，仍依本條

例中華民國 94 年 1 月 4 日修正之條文施行前之規定辦理。」並依據內政部 94 年 8 月 11 日台內營字第 0940085154 號函釋略以：「…在國民住宅社區依公寓大廈管理條例成立管理委員會或推選管理負責人及完成報備後與國民住宅管理維護基金提撥社區前之過渡期間內，各直轄市、縣(市)政府仍應依據國民住宅社區管理維護辦法並得委託原國民住宅社區管理委員執行社區管理維護工作。國民住宅管理維護基金提撥後，則由依公寓大廈管理條例成立之管理委員會執行社區管理維護工作。」，亦即「國民住宅管理維護基金」未提撥前，依據上開條文及「國民住宅社區管理維護辦法」之規定，本案國民住宅社區「管理及維護」業務，應為台南市政府主管國民住宅機關之權責，尚未移交由依「公寓大廈管理條例」成立並完成報備之社區管理委員會負責。

(三)又「國民住宅條例」已於 94 年 1 月 26 日修正公布刪除原條例第 22 條有關「政府直接興建之國民住宅不得改建、增建。其因變更隔間、重要裝修或其他措施，致影響安全、衛生、景觀或安寧，經國民住宅主管機關通知，限期回復原狀或改善…」條文，依據內政部營建署 97 年 8 月 26 日營署宅字第 0970049399 號函釋，現行國民住宅社區如有改建、增建、「變更隔間」及「重大裝修」等行為，逕行依據建築法等相關規定辦理。

(四)本案系爭新興高層第 9 標地上 1 樓計有 3 戶辦理「使用執照」變更，分別於 97 年 1 月 14 日、5 月 22 日、6 月 26 日，向台南市政府提出申請，並經該府先後於 97 年 3 月 31 日、8 月 13 日、10 月 9 日，分別准予後續施工作業。

(五)然第9標係於97年5月30日取得「公寓大廈管理組織報備證明」，台南市政府並於同年10月31日完成「國民住宅管理維護基金」提撥，故本案國民住宅社區「管理及維護」業務，應於97年11月起交由新興高層國宅社區第9標管理委員會負責，於此時點前，系爭國宅社區「管理及維護」業務，均屬台南市政府主管國民住宅機關（即該府都市發展處都市更新科）權責，而因本案所在屬「國民住宅社區」，於移交時點前，其「管理維護事項」既已優先適用「國民住宅條例」相關規定，本案尚未按「公寓大廈管理條例」第26條由「起造人」召集「區分所有權人會議」，既尚未籌組「區分所有權人會議」亦無作成決議可能，故本案系爭「外牆面變更」之行為，應依「國民住宅條例」相關規定辦理，尚無需踐行「公寓大廈管理條例」第8條需經「區分所有權人會議」決議程序之規定，而「管理委員會」係為執行「區分所有權人會議決議事項」，本案系爭「外牆面變更」之行為發生於移交時點前且無作成任何「區分所有權人會議決議」，尚非本案新興高層國宅社區第9標「管理委員會」負責業務。

三、本案系爭新興高層第9標地上1樓計有3戶「標售住宅」部分，均擬由原「住宅使用（H-2）類組」變更為「店舖使用（G-3）類組」，符合「建築法」第73條第2項「變更使用類組」規定，而本案亦涉及建築物「分戶牆」及「外牆」之變更，則另屬「建築物使用類組及變更使用辦法」第8條第1項第6款規定態樣，此3戶均屬得申請辦理變更使用執照之情形，台南市政府建管機關依法令審核後分別准予後續施工作業，尚符規定。

- (一)按「建築法」第 73 條第 2 項規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。」及依「建築物使用類組及變更使用辦法」第 8 條第 1 項第 6 款規定，建築物之分戶牆及外牆之變更，應申請變更使用執照。
- (二)本案系爭新興高層第 9 標地上 1 樓計有 3 戶申請辦理「使用執照」變更，均由原「住宅使用」變更為「店舖使用」，依據「建築物使用類組及變更使用辦法」第 2 條規定，係屬由「H-2」（特定長期住宿）類組變更為「G-3」（零售店舖）類組，符合首揭「建築法」第 73 條第 2 項「變更使用類組」情形，且本案涉及建築物「分戶牆」及「外牆」之變更，應按建築法相關規定申請辦理變更「使用執照」。
- (三)依「建築物使用類組及變更使用辦法」附表 2〈建築物變更使用原則表〉規定，由原使用類別「H-2」變更為「G-3」類組，因使用強度未增加，所有項目均免檢討。
- (四)惟因本案 3 戶均有室內裝修行為，且屬供公眾使用變更為他種供公眾使用，經查本案尚有檢附由開業建築師簽證之〈變更使用執照檢討項目簽證表〉及〈室內裝修圖說〉與〈結構安全證明書〉（本案〈結構安全證明書〉並經開業結構技師或土木技師簽證在案）。本案系爭新興高層第 9 標地上 1 樓申請變更使用執照之 3 戶，分別於 97 年 1 月 14 日與 5 月 22 日及 6 月 26 日，向台南市政府提出申請，並

經該府公共工程處建築管理科先後以 97 年 3 月 31 日南市工建字第 09731030440 號函與 8 月 13 日南市工建字第 09731095390 號函及 97 年 10 月 9 日南市工建字第 09731097950 號函，分別准予後續施工作業在案。

四、依本案最初申請《建造執照》檢附之〈結構計算書〉，系爭地上 1 樓拆除之「分戶牆」及「外牆」，均僅承受自重、非承重牆或剪力牆，該建物整體力量並不藉由這些牆體傳遞移動，台灣省土木技師公會鑑定結果認為本案此次拆除牆體不影響大樓結構安全。

(一)本件地上 1 樓「變更使用」案之所以引發 3 位申請人與社區管理委員會及其他樓層住戶持續爭執對立，最主要關鍵在於申請人「拆除室內分戶牆及外牆」之裝修施工行為，造成系爭 16 層樓建物地上 1 樓相對於其他樓層立面外觀上明顯裸空，促使該址建物地面 2 樓以上其他樓層住戶及社區管理委員會驚慌，認為恐造成建物結構破壞危害居住安全。因此，縱使本案申請人得合法變更使用並完成拆牆裝修行為，但若無法消除該址建物地面 2 樓以上其他樓層住戶及社區管理委員會對於地上 1 樓立面外觀明顯裸空是否能確保建物結構安全之疑慮，終難解除兩造間爭議。

(二)建築物除了承受自身各部分重量及固定於建築物構造上各物之重量（統稱「靜載重」）之外，結構設計時並需核算各項由建築物室內人員、傢俱、設備、貯藏物品、活動隔間等累加而施作於建築物之重量（此類型統稱「活載重」）及活載重之衝擊作用（衝擊載重），且需能抵禦風力、地震力等外力攻擊（耐震設計）。選擇如何將上開作用於建築物各部分之力量傳遞至建築物基礎上，再由基礎分散於

大地內之方式，簡要稱為「結構系統」。建築結構設計上，常見的「結構系統」包括：承重牆系統、構架系統、抗彎矩構架系統、二元系統等。「結構系統」之分析探討並不是以結構元件是由何種構造材料（鋼筋混凝土、鋼骨、磚、木材等）組成為依據，而是以整體力量如何在建築物內傳遞移動為關鍵，倘若該建築物內某一面牆體在「結構系統」上設計為「承重牆」或「剪力牆」，縱使該牆體構造材料是「磚」或「木材」，看似不怎麼堅硬的建材，亦不得隨意鑽鑿開孔，否則即有造成整體建物結構破壞之危險，與此相對，就算一整面牆體均是 RC（鋼筋混凝土）或 S（鋼骨）構造，觀之頗為堅硬穩固的建材，倘若在「結構系統」分析上，此面牆僅承受自重，該建物整體力量並不藉由此牆體傳遞移動，則就算將此堅硬牆體「全部拆除」，在「結構系統」之分析上，亦對該建築物之結構安全無影響。

- (三) 依據由台灣省土木技師公會 97 年 5 月 6 日提出之本案《房屋結構安全鑑定報告書》內容，該址系爭建築物原始「結構設計」（即最初申請建造執照提出設計圖《結構計算書》之時點）採用之「結構系統」方式為「樑柱空構架」系統，簡要言之，本案建築物原始「結構設計」時，是假設該高層建築物將來完工使用期間（即目前交屋後居住現況），該建物整體力量是僅藉由此建築物各樓層內之「樑」及「柱」層層傳遞至基礎大地，至於該建物之「全部牆壁」（包括地上 1 樓在內之各樓層室內分戶牆、隔間牆及外牆面均是）在原始結構設計上，是被假設「不存在」的（空構架等同於將牆體全部拆光裸空）。換言之，倘若本案並非嗣後因變更使用而拆

除系爭地上1樓分戶牆及外牆面，而是自始至終就不施作此地上1樓分戶牆及外牆面，兩者結構分析之結果仍是相同的。

(四)本案《房屋結構安全鑑定報告書》之〈鑑定結果〉，台灣省土木技師公會依據其專業作出結論為：「現況建築與結構尺寸量測，可知現況與原設計圖吻合。考慮拆除之牆體重量改變與行為是否會影響原大樓之結構安全。…結構安全分析之結果，從原設計之結構計算書分析報表得知，分析是以樑柱空構架來分析，未考慮牆體之結構作用。本次鑑定標的物拆除內部為隔間牆（主要為砌磚），拆除之外牆是已裝設大片落地窗與一般窗戶、冷氣窗及局部完整牆體（L=3.5m），牆體大多不完整，已無結構承受能力且原計算書並未列入賦予結構牆之作用，依原結構計算書之計算原意，本次打除牆體是不會影響大樓之結構安全。」，鑑定結果認為依本案原設計（最初申請建造執照之時點）之結構計算書，系爭地上1樓拆除之分戶牆及外牆，均僅承受自重，該建物整體力量並不藉由這些牆體傳遞移動，不列入賦予「結構牆」之作用（即非「承重牆」或「剪力牆」）。

五、台南市政府未向本案「國民住宅」住戶說明其承購2樓以上「國民住宅」單元與地上1樓「標售住宅」兩者間權利義務之差異，對於國宅社區相關法令規定及使用管理之「訊息揭露」與「闡釋」，明顯不足，造成住戶認為行政部門自始即是「黑箱作業」，引發不滿，又未能落實「保障」及「維護」社區已長期居住者之「既有權益」，於辦理「標售住宅」部分之「招標作業『前』」，先溝通協調尋求共識，致使現今該址社區管理委員會與國宅住戶因地上1樓住戶申請辦

理「變更使用」爆發衝突，顯有疏失。

(一)本案系爭地上1樓變更使用申請人及與其爭執對立之該址社區管理委員會與部分住戶同時向本院陳情，立場相左的兩造若持續抗爭，勢必影響爾後雙方鄰里間和諧互動關係。而本案系爭建物所在係屬由「政府直接興建」之「國民住宅社區」，並由台南市政府辦理「銷售」，且引發雙方爭執之申請辦理變更使用時點，該址「國民住宅管理維護基金」尚未提撥，亦由該府主管國民住宅機關負責此國宅社區「管理及維護」業務，因此台南市政府應負積極協助兩造解決紛爭之責。

(二)本案系爭國民住宅建築物地上1樓，自85年核發「使用執照」起即已列為「標售住宅」，與同棟2樓以上均屬「國民住宅」不同，地上1樓「標售住宅」部分，得標人可依據都市計畫及建築相關法令規定，辦理用途變更為「商業、服務設施」並申請「營利事業使用」。雖然台南市政府於本案「新興二、三期高層住宅國宅社區標售住宅房地（連同持分土地）投標須知」第11項第2點曾載明：「標的物之營業項目應向本府報備，除特定對象、製造髒亂、空氣污染、噪音、有礙環境衛生、影響公眾安全、違背公序良俗者外，不予限制，由得標人自由選擇。」，告知「標售住宅」得標人可自由辦理該單元空間用途變更，但此項地上1樓部分得自由變更使用用途的規定情形，依現今該址社區管理委員會與部分住戶正因為地上1樓申請辦理「變更使用」而爆發衝突的事實觀之，台南市政府於辦理同棟同標案2樓以上屬「國民住宅」部分之配售及銷售作業及契約簽訂時期，確有下列行政疏失：

1、本案系爭建物領有「台南市政府工務局（85）南

工使字第 0550 號《使用執照》(第 9 標)」，雖系爭地上 1 樓空間用途登載為「可供標售」之「住宅」，而與 2 樓以上為「國民住宅」不同，然查「標售住宅」部分，係由起造人(即前台灣省政府住宅及都市發展局)以「函請變更加註」方式辦理，將原《建造執照》核准設計圖說地上 1 樓空間用途「國民住宅」部分，嗣後於《使用執照》上逕予辦理變更加註為「可供標售」之「住宅」，此項變更行為，對於最初僅能獲悉原《建造執照》核准設計圖說相關資訊之台南市政府辦理「預售」及「配售」2 樓以上「國民住宅」部分之承購人而言，無從確實掌握系爭地上 1 樓竟能於領得《使用執照》後申請變更用途、不受「國民住宅」嚴格的禁止用途變更規定之限制，更造成本案「國民住宅」部分住戶及社區管理委員會認為行政部門自始即是「黑箱作業」，引發不滿、忿忿不平。

- 2、台南市政府未向本案「國民住宅」承購戶闡釋清楚其承購 2 樓以上「國民住宅」單元與地上 1 樓「標售住宅」兩者間權利義務之差異，誤使本案國宅住戶始終認為其所在既屬國宅社區則不分樓層均應受嚴格的禁止用途變更規定限制，導致嗣後方認知地上 1 樓部分竟得自由變更使用用途時，不滿情緒高張，持續向本院陳情，突顯該府對於國宅社區相關「法令規定」及「使用管理」之「訊息揭露」與「闡釋」，均明顯不足。
- 3、本案 2 樓以上「國民住宅」部分，台南市政府自 85 年起即已辦理配售作業，社區住戶居住已有十數年，反之，地上 1 樓「標售住宅」部分，卻因長期銷售不佳、閒置多年。台南市政府卻未能落

實「保障」及「維護」原社區住戶已「長期居住」之「既有權益」，於辦理「標售住宅」部分之「招標作業『前』」，先與「國民住宅」部分已長期居住之住戶協調溝通，事先尋求共識，致使現今該址社區管理委員會與國宅住戶因地上1樓住戶申請辦理「變更使用」爆發衝突，顯有疏失。

- (三)本案系爭建物所在為「政府直接興建」之「國民住宅社區」，原由台南市政府主管國民住宅機關負責「管理及維護」業務，卻因「標售住宅」部分之得標人辦理變更使用用途而與同址社區管理委員會及「國民住宅」部分之住戶互相對立，台南市政府應主動積極就雙方爭議事項，充分闡釋相關法令規定及建築技術規則，並給予兩造協助，迅速彌平爭執，保障雙方合法權益。