壹、案由:陳訴人所有坐落宜蘭縣羅東鎮公正段OOOO 地號等土地上房屋係 69 年間合法興建並領 有使用執照,惟羅東地政事務所竟於 81 年間 將該等地號逕為分割出部分土地併入道路預 定地,致上開房屋恐遭拆除等情。

## 貳、調查意見:

據訴:坐落宜蘭縣羅東鎮豐年路〇○號及豐年路 40 巷○號建物係依宜蘭縣政府民國(下同)68年間所核准 之建築線及建造執照而興建於都市計畫住宅區,並於69 年間依法取得使用執照之合法建物,詎該縣羅東地政事務所竟於81年間將其部分基地逕為分割後改劃歸權 人自86年起即一再陳情,惟迄今仍未獲解決,陳訴人爰蘭 本院陳訴。案經本院輪派委員調查以所及內政部國上別 中心調閱卷證資料,並經費到現場及內政部國上別灣 中心調閱卷證資料,並經屬勘現場及內政部國上別灣 中心調閱卷證資料,並經屬勘現場及內政部國上別灣 學院林○○教授、政治大學地政系陳○○教授及東吳內 學法律系陳○○教授等學者,嗣再詢問上開機關及內 學法律系陳○○教授等學者,嗣再詢問上開機關及 部(地政司、營建署)相關業務主管人員,業經調查 事,茲將調查意見列敘如下:

- 一、陳訴人所有坐落宜蘭縣羅東鎮豐年路○號及 40 巷○號建物係依宜蘭縣政府 68 年間核准之建築線及建造執照而興建於住宅區之建物,惟宜蘭縣政府未經實地檢測該建築線及建物興建位置,即率於 69 年間公告之「羅東鎮擴大都市計畫椿位測釘成果」案內,將該等建物部分基地改測定為道路用地;嗣該府及羅東鎮公所於 71 年間辦理地籍圖重測獲悉上情後,非但未藉由後續辦理 3 次都市計畫通盤檢討時併案積極妥處,對所有權人自 86 年以來陳情迄今,亦一再敷衍,且該府所屬建築管理、都市計畫、地政單位及羅東鎮公所府屬建築管理、都市計畫、地政單位及羅東鎮公所間之行政連繫殊有不問,任令本案久懸近 30 年而未獲解決,影響民眾財產權益至鉅,均有違失:
  - (一)按「細部計畫擬定後,除首都、直轄市應報由內政 部核定實施外,其餘一律由該管省政府核定實施, 並應於核定發布實施後1年內腎立椿誌計算座標,

辦理地籍分割測量,並將道路及其他公共設施用地 、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上,以供公眾 閱覽或申請謄本之用……。」為62年9月6日修正 後都市計畫法第23條所明定。嗣內政部為依上開規 定建立都市計畫樁測定及管理制度,乃於 63 年 6 月 18 日發布實施都市計畫樁測定及管理辦法,依該 辦法第2條及第5條規定:「直轄市、縣市政府、 鄉、鎮、縣轄市公所,應於主要計畫或細部計畫核 定發布實施後 1 年內,將主要道路中心樁測釘完竣 , 並依細部計畫, 完成釘樁測量, 豎立椿誌, 計算 座標,辨理地籍分割測量,將道路及其他公共設施 用地,土地使用分區之界線,測繪於地籍圖上,以 供公眾閱覽或申請謄本之用。」、「直轄市、縣市 政府、鄉、鎮、縣轄市公所,應於都市計畫樁測釘 完竣後30天內,將樁位、樁號標明於都市計畫圖上 ,公告30天……。」是以對於該辦法發布前已實施 都市計畫之地區,於該辦法發布後,都市計畫擬定 機關應就原都市計畫樁位進行全面清理、檢測、補 椿,俾賡續完成椿位公告之法定程序。惟為避免已 依指定建築線興建之合法建物,因受樁位測量技術 、精度等原因影響,致嗣後遭改測定為道路範圍, 測定機關依上開辦法辦理都市計畫樁位清理之過程 ,自應詳予調查及檢測既有合法建物及其建築線位 置,並切實依照該辦法第35條所定:「道路兩側或 一側之建築物或街廓,已依照指定建築線建築完成 之地區,如其建築線與都市計畫道路之邊線不一致 ,且超出許可誤差時,得先以建築線作為計畫道路 邊線,測定道路中心樁,然後依法變更都市計畫。 」之規定辦理(該條文68年5月4日修正時,於文 末增列「並追究其責任」文字),以杜紛爭,並保

障民眾既有合法建物之權益。

(二)查坐落宜蘭縣羅東鎮公正段○○○等4筆土地( 下稱本案土地。上開2筆子地號係81年11月6日 始分割自0000及0000母地號,母地號則原於73年 3 月重測標示變更登記前為竹林段○○○-○○、 ○○○-○○地號),原屬宜蘭縣政府以 55 年 10 月 26 日宜府建土字第 44465 號公告實施「羅東鎮擴大都 市計畫」(主要計畫及細部計畫合併實施)所劃設 之住宅區範圍(毗鄰之豐年路 40 巷則劃設為道路用 地,道路編號: I-8,計畫寬度:6 米)。嗣該都 市計畫案公告實施後,為賡續辦理公共設施用地樁 位測定及地籍逕為分割,遞由該計畫擬定機關羅東 鎮公所實地設置樁位並點交予羅東地政事務所,再 經該所依實地樁位測量及展繪於地籍測量原圖後, 以該所56年8月30日羅地二測字第8454號函檢送 「羅東鎮都市計畫擴大地區各種預定地測量成果」 ,報經宜蘭縣政府以同年 11 月 6 日宜府地籍字第 40863 號函核准辦理地籍逕為分割在案。本案土地 則依該核准函實際於同年12月22日完成分割登記 ,依當時地籍逕為分割結果,目前公正段0000-1 、○○○○-1 地號西南邊地籍線即為都市計畫道路境 界線,該境界線之西南側為道路用地,東北側屬住 宅區(住宅區含本案0000、0000-1 及0000、 ○○○○-1 地號土地,詳如附圖 1 所示)。嗣 68 年間 ,本案土地與毗鄰土地之所有權人為共同建築使用 ,經獲宜蘭縣政府建設局於所核發之 68 年 5 月 7 日建局都字第 4047 號建築線指定圖內,明確認定上 開地籍線與都市計畫道路境界線一致,並經指定其 為建築線後,嗣再據以申請建築許可,案經前宜蘭 縣政府建設處(即改制前之建設局,下同)於68 年7月9日核發建局都字第5431 號建造執照,並於該建物竣工後核發69年7月16日建局都字5688 號使用執照在案。該完工後之建物即本案羅東鎮豐年路00號及豐年路40巷0號建物(下稱本案建物),分別坐落本案000、000-1及000、0000-1地號位置,並未踰越都市計畫道路境界線及按該境界線分割之地籍線,此有宜蘭縣政府相關人員到院證述及內政部國土測繪中心現場勘測結果可稽。足見本案建物乃依主管機關所指定建築線及核發建造執照而興建於原都市計畫所規劃之住宅區,並於嗣後依法取得使用執照之合法建物。

(三)惟查宜蘭縣政府(代替羅東鎮公所執行)自67年間 委託旭東測量公司辦理「羅東鎮都市計畫補樁」工 程之過程,僅依據羅東鎮公所檢送之56年3月該鎮 都市計畫樁位圖即辦理樁位測定,而未實地檢測當 地已依指定建築線興建之建物是否與檢測後樁位一 致,並及時依上開都市計畫樁測定及管理辦法第35 條之規定處理,即率於69年2月10日宜府建都字 第 9458 號公告之「羅東鎮擴大都市計畫樁位測釘成 果 | 案內, 將本案已依該府建設處 68 年 5 月 7 日指 定建築線及68年7月9日核發建造執照所興建建物 之部分基地, 劃歸道路用地(依建物勘驗記錄表所 載,本案建物於68年10月30日已完成「基礎」勘 驗),致該等建物面臨將來遭拆遷之窘境,顯有違 失。又本案建築線指定、建造執照核發、樁位測定 與公告及使用執照核發等事項均屬宜蘭縣政府建設 處之職掌業務,該處既核發本案建物建造執照,嗣 卻將其部分基地改測定為道路用地,又既將其劃為 道路用地,乃復核發本案建物使用執照,而其辦理 過程竟均未發現該等矛盾及錯誤,足見該處內部業

務連繫殊有不周。

(四)復查宜蘭縣政府於 71 年間辦理本案土地所在地區 地籍圖重測時,雖已發現本案合法建物部分基地遭 69 年公告後都市計畫樁位劃歸道路用地,並於71 年12月14日邀集前台灣省政府地政處測量總隊( 現內政部國土測繪中心)、本案都市計畫擬定機關 羅東鎮公所、羅東地政事務所及該府建設處召開「 羅東鎮 72 年度地籍圖重測區內都市計畫樁位偏差 及座標等不符第1次研商會」(受邀單位均派員參 加),惟該府及羅東鎮公所於會後竟未積極妥處, 乃至後續辦理「變更羅東擴大都市計畫(第1期公 共設施保留地專案通盤檢討暨第2次通盤檢討)案 」時(80年3月22日公告實施),亦未將本案列 入檢討。嗣相關人於81年9月17日就鄰近之公正 段 1364 地號土地申請指定建築線時,宜蘭縣政府建 設處雖再次發現本案合法建物部分坐落道路用地, 並經轉請羅東地政事務所依 69 年公告後都市計畫 椿位資料,於81年11月6日逕為分割出目前 ○○○○-1 及○○○○-1 地號,惟事後亦未積極究明原因 。 迨至 86 年間, 本案建物所有權人發現本案建物部 分基地無故遭劃歸道路用地後,旋自同年 3 月 26 日起即一再陳情,並具體要求暫停受理豐年路 40 巷兩側建築案之申請,以及詢問當地都市計畫通盤 檢討之預定辦理時程,期能及時徹底解決本案及鄰 近土地所涉都市計畫樁位測定等問題(此有86年3 月 26 日、同年 4 月 9 日、同年 5 月 21 日、87 年 6 月5日及同年9月3日陳情書可稽),惟該府所屬 建築管理、都市計畫、地政單位及羅東鎮公所僅將 該等陳情案相互承轉卻無積極查明處置,嗣後更未 能藉辦理「變更羅東都市計畫(第3次通盤檢討)

案」(92年8月20日發布實施)及「變更羅東都市計畫(第4次通盤檢討)案」(刻正辦理中)時,謀求根本解決,再次印證其行事敷衍及行政連繫之缺失(詳附表所示)。案經本院調查後,該府相關疏失(對查究原因,並遲至本院詢問時自承前揭相關疏失,而本案經此延宕至今,因鄰近土地已陸續建築(如本案土地對面之○○○地號土地於97年間完成建築使用,詳如附圖2所示),益增本案善後之難度。

- (五)綜上,宜蘭縣政府及羅東鎮公所於發現本案合法建物部分基地遭劃歸道路用地後,未能積極妥處,不周對所有權人之陳情一再敷衍,且行政連繫殊有門之人於求助無門之人於求助無所有權人之陳情一再敷衍,所以與自承,是大學,並衡酌該府 69 年間確疏於依行為時都計畫格測定及管理辦法第 35 條之規定辦理,前及管理辦法第 35 條之規定辦理,所及管理辦法第 35 條之規定辦理,所退籍後之對面建物於 96 年間申請建築,而退籍後已,對面建物於 96 年間申請建築,而退籍後到,其按豐年路 40 巷之現況退縮建築,而退籍後到之明況仍寬達 5 米半等情,爰決定將本案對道之現況仍寬達 5 米半等情,爰決定將本案列正辦理中「變更羅東都市計畫(第 4 次通盤檢討會審議,則之人民陳情意見,送該縣都市計畫委員會審議,期本案建物能獲存續保護,則該府允宜儘速依法妥處。
- (六)末按「都市計畫樁豎立完竣後,應由所在地直轄市 、縣 (市)(局)之工務(建設或都市計畫)單位 、鄉、鎮、縣轄市公所負責管理及維護,並定期實 地查對作成紀錄。」為都市計畫樁測定及管理辦法 第25條第1項所明定,查羅東鎮公所係「羅東鎮擴 大都市計畫」擬定機關,惟對本案土地所在地區之 都市計畫樁位,任其滅失而疏於管理維護,迨本院

赴現場履勘前,始連忙進行復樁,殊有不當,併予 指明。

- 二、本件個案凸顯現有國家賠償制度對人民財產權之保護的有未周,內政部允宜妥慎研議擴大土地法第 68 條有關登記錯誤之損害賠償請求權適用範圍之刊性,抑另訂定法規予以補充規範,俾填補現有法制對人民權利保護之漏洞;又不動產因具有高經濟價值關其權利之變動對人民財產權之影響恆屬匪輕,惟有關不動產權利之損害,每因多不具外顯性而僅顯現於發現後記機關之簿冊,當事人往往無法即時察悉,俟發現後則多因已罹於時效,致受害人之損害無從獲得填補時效另為適當規定,俾保障人民財產權之合理行使:
  - (一)按公務員於執行職務行使公權力時,因故意或過失 不法侵害人民自由或權利者,國家應負損害賠償責 任。賠償請求權,自請求權人知有損害時起,因 2 年間不行使而消滅;自損害發生時起,逾5年者亦 同。國家賠償法第2條第2項前段及第8條第1項 分別定有明文。復按該法施行細則第2條規定,依 本法第2條第2項之規定,請求損害賠償者,以公 務員之不法行為及其所生損害均在本法施行後者為 限。此係為一般國家賠償之規定。另查土地法第68 條規定:「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(第1項)。前 項損害賠償,不得超過受損害時之價值(第2項) 。」、土地登記規則第 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。」乃係就職司土地

登記事務之公務員因執行職務不法侵害人民權利, 該公務員所屬地政機關應負損害賠償責任加以規定 ,依國家賠償法第6條之規定,核屬國家賠償法之 特別規定,應優先國家賠償法而為適用;至該賠償 請求權之消滅時效期間,因土地法未設明文,致實 務上存有歧見,嗣經最高法院98年度第6次民事庭 會議決議,認應依國家賠償法第8條第1項之規定 ,據以判斷損害賠償請求權是否已罹於時效而消滅 ,亦即依土地法第68條規定請求損害賠償之時效, 自請求權人知有損害時起,因2年間不行使而消滅 ;自損害發生時起,逾5年者亦同。上開二賠償請 求權間,前者係採過失責任主義,須由請求權人舉 證證明公務員之故意或過失,其賠償範圍,依國家 賠償法第5條適用民法第216條規定,原則上係以 填補請求權人所受損失及所失利益為範圍。後者則 係採加重登記機關責任之無過失賠償主義,請求權 人毋須就公務員之故意、過失負舉證責任,以便利 求償權之行使;惟其賠償範圍依土地法第68條第2 項之規定,僅以所受損害,即積極損害為限,尚不 包括所失利益的部分。

(二)查本案宜蘭縣政府因都市計畫樁位測定違失,致善意信賴主管機關所指定建築線及建築許可而興建之合法建物,部分基地遭劃歸道路用地,其中豐年路○○號建物更高達約3分之2基地面積遭劃入之2基地面積遭劃入之2基地面積遭割。 用地,而受有面臨遭拆除之不確定風險(座域物界來於辦理徵收拆除時,恐僅殘餘樓梯1座,顯整檢討等程序予以變更,該等建物及基地於未來地所財政狀況許可至決定開闢而依法辦理徵收時,雖仍得獲相關拆遷補償,惟其係肇因於都市計畫樁測 定錯誤所致,與一般依都市計畫劃定為道路用地之 拆遷,情形究屬有別;且本案合法建物於拆遷以前 ,顯即受有財產交易價值及擔保價值俱已貶損之財 產上不利益,況所有權人如需修繕或改建該建物, 恐亦將大受限制,從而所有權人權益受損程度難謂 不大。

(三)然囿於內政部對於土地法第68條規定向採取狹義解 釋,亦即認為「測量」與「登記」依法係屬二個獨 立行為,僅限於地政機關有狹義「登記錯誤、遺漏 或虚偽」之「登記」行為,致人民受有損害者,該 土地法第68條規定始有優先於國家賠償法適用;惟 若地政機關所屬登記人員所為非屬狹義「登記錯誤 、遺漏或虛偽」之行為,致人民受有損害者(例如 地籍測量錯誤致登記錯誤),因屬特別法所規定之 特別事項以外之事由,於符合國家賠償法之國家賠 償責任要件前提下,應適用該法之規定。依此一見 解,則本案終將遭認定非屬土地登記規則第13條所 定狹義「登記錯誤、遺漏或虛偽」之範圍,而無土 地法第68條規定之適用。又退一步言,本案如循採 過失責任主義之國家賠償法第2條第2項主張損害 賠償,惟以本案歷數十年仍未獲宜蘭縣政府等相關 機關釐清而迄本院約詢後始查明原因觀之,豈能期 待相對弱勢之本案建物所有權人有足資查明本案發 生錯誤原因之充分資源與資訊,乃至舉出公務員有 無故意或過失之事證;縱或可得,復因受限於國家 賠償法施行細則第2條(「依本法第2條第2項、 第3條第1項之規定,請求國家賠償者,以公務員 之不法行為、公有公共設施設置或管理之欠缺及其 所生損害均在本法施行後者為限。」)及該法第 8 條第1項有關國家賠償請求權時效(「賠償請求權

- ,自請求權人知有損害時起,因 2 年間不行使而消 減;自損害發生時起,逾 5 年者亦同。」)之規定 ,則本案因椿位公告日期係在國家賠償法 70 年 7 月 1 日施行前,恐難依該法主張損害賠償,況所 權人係 86 年始知悉上情,亦已罹於該法定所定請 權時效。綜上,本案確係因公權力行使之疏誤責事 時效。綜上,權益受損之受害人並無可歸 及人民之財產權,權益受損之受害人,與 實等 時期 以下未能按國家賠償法之規定主張, 與 的於進退維谷之地步,處境堪憐之不問。 現有國家賠償制度對人民財產權保護之不問。
- (四)復查最高法院76年度第5次民事庭會議決議略以: 「土地登記規則第12條所指情形,乃屬例示,不能 以此而謂因土地重測而發生之錯誤遺漏之情形,不 包括在土地法第 68 條之內……不應就土地登記規 則第12條作狹義解釋,致與土地法之立法精神不符 。」該決議當時之土地登記規則第12條所定:「土 地法第68條及第69條所稱登記錯誤或遺漏,係指 登記之事項與登記原因證明文件所載之內容不符而 言。」嗣固經內政部於90年9月14日修正為現行 第13條:「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 内容不符者; 所稱遺漏, 係指應登記事項而漏未登 記者。」惟其修正內容是否即與上開決議所揭櫫「 土地登記規則第12條所指情形,乃屬例示」之本旨 相符,尚非無疑,且本院於101年4月6日就有關 「因都市計畫樁位測定或地籍測量錯誤致合法建物 遭劃歸坐落公共設施用地或土地登記面積逕遭更正 ,民眾權益應如何保障 | 議題,辦理諮詢會議,與 會之學者亦認為,土地法第68條對於土地登記損害

賠償,係採無過失責任主義,其立法意旨在貫徹土 地登記之公示性及公信力,使土地權利人不因地政 機關就土地登記之錯誤、遺漏或虛偽而受損害,以 兼顧交易安全及權利人之權利保障,故該土地登記 規則之規定,應解為係例示規定;又基於政府一體 性,以及椿位測定、測量與登記乃屬一貫作業程序 下,為國家一連串不可分割之接續行為(以本件個 案而言,即是因樁位測定前後不一致,導致地籍逕 為分割測量及登記結果損及人民權益),故土地法 第68條第1項所定之登記錯誤,不限於登記事項與 登記原因證明文件所載之內容不符者,尚包括其他 原因而發生登記錯誤之情形,即使是測量之錯誤導 致登記機關依據錯誤之測量成果而為登記之情形, 雖不能謂為登記事項與登記原因證明文件不符,但 亦屬土地法第68條第1項所稱之登記錯誤,而仍有 其規定之適用。是以為貫徹人民財產權益之保障, 土地法第 68 條之適用範圍實有予以適度放寬之必 要。

- 灣屏東地方法院囑託辦理實際坐落屏東市海豐段○○○○及○○○○○地號上之該市海豐街○○○號建築物測量業務,惟誤將該建築物測繪於毗鄰同地段○○○○也號,致民眾林○○於同年間標得上開建築物與○○○○也號土地後,遭上開○○○○也號等土地所有權人於91年間訴請拆屋還地獲勝訴確定。該案嗣經林○○提起國家賠償之訴,惟因請求權罹於時效,致遭法院判決敗訴)。
- 三、現行都市計畫擬定、變更乃至後續樁位測定、地籍逕 為分割過程,相關法令僅設有公告程序而缺乏通知相 關特定人之規定,與人民財產權之保障與尊重、正當 法律程序之實踐及行政效率之提昇均尚有未合,內政 部允宜積極檢討改進:
  - (一)按都市計畫係指在一定地區內有關都市生活之經濟 、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施,作有計畫之發展,並對土地使用作合理之規劃 而言,其擬定或變更,如直接限制一定區域內人民 之權利、利益或增加其負擔,即賦有界定土地財產

權範圍之內涵,而攸關人民權益至鉅。惟查現行都市計畫之擬定與變更,其規劃、審議、發布實施及後續都市計畫樁之測定,都市計畫法第19條、第21條、都市計畫樁測定及管理辦法第7條僅定有對不特定人之公開展覽、登報問知程序規定人至程序,對相關特定人並未設相關通知程序規定,致由對相關特定不當或違法之損害而擬提起救濟者,類相權益遭受不當或違法之損害而擬提起救濟者,類見上開程序對人民財產權之保障與尊重尚有不備。

- (二)次按現行都市計畫法第 23 條與都市計畫樁測定及 管理辦法第 38 條雖規定都市計畫主管機關應於都 市計畫發布實施 1 年內豎立都市計畫樁,將樁位座 標表等有關資料送地政機關並實地完成樁位點交作 業,據以辦理地籍逕為分割測量;地政機關則於完 成逕為分割登記後,應依土地登記規則第65條第3 項規定,通知土地所有權人換領土地所有權狀。惟 揆諸此一作業過程,相關法令並未課予都市計畫機 關應主動將都市計畫變動內容(如土地使用分區變 更等)通知地政機關及相關特定人之義務,而相關 特定之土地所有權人縱於嗣後接獲地政機關通知而 前往換領土地所有權狀,除其嗣後另再轉向都市計 畫主管機關查詢外,亦無法於換領權狀當時即獲悉 該都市計畫變動情形,足見該程序尚乏便民及政府 機關間有效分工之機制,核與政府一體原則及行政 效率之提昇尚有未合。
- (三)再以本案觀之,宜蘭縣政府於 69 年間公告「羅東鎮 擴大都市計畫樁位測釘成果」時,未能個別通知相 關特定人;嗣羅東地政事務所於 81 年間辦理逕為分 割測量登記後,相關權責機關亦未能藉由地政機關 換發土地所有權狀之時機將都市計畫變動情形通知

相關特定人,致本案建物與基地所有權人無法及時發現都市計畫樁位異動或錯誤,據以提出異議或請求損害賠償。足證現行都市計畫擬定、變更乃至後續樁位測定、地籍逕為分割過程,相關法令僅設有公告程序而缺乏通知相關特定人之規定,與人民財產權之保障與尊重、正當法律程序之實踐及行政效率之提昇均尚有未合。鑑於目前資訊科技之發達,欲針對上開事項增設通知程序,應非屬不可行,內政部允宜積極檢討改進。

調查委員:沈 美 真

楊美鈴

劉玉山