

新北市政府 110 年度自行研究報告

早期建物登記與建物滅失之探討

研究機關:新北市瑞芳地政事務所

研究人員:黃信瑞

研究期程:110 年 01 月 01 日至 110 年 10 月 31 日

新北市政府 110 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	早期建物登記與建物滅失之探討
期 程	110 年 01 月 01 日至 110 年 10 月 31 日
經 費	0 元
緣 起 與 目 的	<p>臺灣光復後(民國 38 年間)，土地及建物登記依照台灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法及台灣省各縣市辦理土地登記有關建築改良物登記補充要點，建物所有權人需自行繪製建物平面圖及位置略圖向地政機關申報土地及建物登記，因 38 年建物第一次測量法令不完備，建物位置如有占用由建物所有權人自行繪出地號，因建物申報流程、人員素質不足、法令規定不完備，造成建物申報登記資料直至現在無法核對存在或滅失，故以本研究進行相關探討。</p>
方 法 與 過 程	<p>本研究以建物填報表、台灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法及台灣省各縣市辦理土地登記有關建築改良物登記補充要點等資料為基礎，配合相關文獻及研究資料，以此探討我</p>

	<p>國對於早期建物登記與建物滅失之探討等相關規定。</p>
<p>研究發現及建議</p>	<p>實施建築管理前之建築物辦理滅失，以光復初期之建築物類型尤為複雜，除了建築物構造多樣、標註尺寸不同(需做單位換算)、座落位置(僅以 38 年申報門牌標示比對現今門牌約略位置)及建物位置略圖(年代久遠，地形地貌略有不同)難以審認及建物樓層認定不一等等，倘該地號上現場仍有建物存在，承辦人員於現場應如何辦理實質認定，除了建築物所有權人現場表明建物已滅失外，登記機關實質認定實務上有土地所有權人代位申請或登記機關逕為辦理等二種情形易造成執行上之疑義：土地所有權人代位向登記機關(或登記機關逕為)辦理建物滅失，登記機關應通知建物所有權人或建物所有權之繼承人(及土地所有權人)到場說明，於實際審認上常因建物所有權人或繼承人(或</p>

土地所有權人)之陳述意見不同，而造成認定有困難。

雖然土地有權人或建物所有權人(或繼承人)有陳述意見之權利，但並無相關執行要點之規定，故承辦人員參酌土地所有權人或建物所有權人(或繼承人)之陳述意見，比對現場實際建物狀況與登記建物之申報資料辦理現場實質認定建物是否滅失，雖按法理滅失係屬事實認定，應無多種可能，惟承辦人員辦理是類案件經驗不一或有相似態樣卻就得否滅失產生准駁差異，甚至該建號登記坐落地號與實際地號不符，應辦理基地號變更、更正或登記建物滅失，錯誤處分恐致利害關係人之權益受損，而相關人權利損失時之救濟方式僅能提出訴願或行政訴訟，增加民眾興訟時程，對於解決法律狀態久懸不定，影響法律安定及相關利害關係人權益是否有益仍待商榷，對於光復初期登記之建築物滅失或基地號錯誤等情形，是否應審視登記機關現場實質認定實務作業上擬訂認定

	辦理建築物滅失處理原則，俾利登記機關實務 執行上有所遵循。
備 註	

目錄

目錄.....	
壹、前言.....	1
一、研究動機.....	1
二、研究範圍.....	2
三、研究方法.....	2
貳、建物測量法規之概述.....	4
參、建物滅失相關法規.....	7
肆、結果與討論.....	8
伍、結論.....	13
參考文獻.....	16

壹、前言

一、研究動機

「日據時期建物之登記方式」，並非以街路門牌，係以戶籍配合土地番號登記，故土地番號相當於現今之門牌地址，查詢時以土地番號查建物見出帳中登記簿的位址。「光復初期建物之登記方式」，係依臺灣省政於民國 37 年已巧府綱地甲字地 754 號訓令訂頒「各縣市辦理土地登記有關建築改良物補充要點」，作為建物登記之依據，規定建物權利人應填具建物情形填報表並檢附有關文件申辦建物登記，又土地登記係土地及建物所有權與他項權利主體之得喪變更，依法定程序，登載於登記簿冊，目的主要為管理地籍及產權保障，作為課徵土地稅、推行土地政策之依據，更是民眾保障財產權之基礎。

建物所有權登記(簡稱保存登記)，類型繁複，以建物為客體的登記行為，將建物標示及所有權屬初次登載於登記簿，以確定建物產權。惟建物測量規定於 46 年始訂定相關規定，致使 38 至 46 年間建物登記之申報並無相關實際測量之規定，造成現今登記機關受理 38 年至 46 年間之建物滅失，於現場審認建物之存歿時窒礙難行，雖然內政部於 109 年 2 月 27 日召開有關「依土地登記規則第 31 條代位申請建物消滅登記之勘定作業事宜會議」，決議內容

略以：「…1. 議題一：本規定第 1 項前段所稱『代位申請』，係因建物滅失時，建物所有權人怠於申請消滅登記，為免法律狀態久懸不定，影響法律安定及相關利害關係人之權益，賦予土地所有權人或其他權利人得以自己名義代位建物所有權人行使登記請求權，惟僅限建物全部滅失情形始有適用。(2)考量多數縣市現行實務作業情形，依本規定『代位申請』所為之案件，原則採由代位申請人同時申請建物滅失勘定及消滅登記案件（乙案）方式受理。2. 議題二：……(2)另機關為消滅登記處分前，應依行政程序法規定，通知建物相關權利人，給予陳述意見機會，以符合程序正義及保障人民權益。…」，惟對於登記機關第一線作業人員應如何辦理早期建物滅失，並無審認方式?造成人民產權受損，建物滅失救濟案件比比皆是。故對於建物滅失之相關法令規定仍應做進一步的探討。

二、研究範圍

本文謹就光復初期辦理建物所有第一次登記完竣嗣由部分建物所有權人(或繼承人)申請或其他權利人代位申請之建物滅失進行探討。

三、研究方法

本文以光復初期辦竣建物所有權第一次登記完竣後，針對登記

機關於辦理建物滅失在實務執行事實認定與行政法院對光復初期建物滅失之相關判例相競合時為參考，探討光復初期建物於建物申報登記與現今建物登記之方式有何不同，並研析建物滅失規定修正歷程，來探討土地所有權人代位申請或登記機關逕為辦理建物滅失時，承辦人員現場實質認定可能面臨之窘境。

貳、建物測量法規之概述

我國建物登記係採任意制，倘辦理登記完竣，後續異動登記則為強制性。臺灣光復後至民國 46 年前關於建物測量與登記之規定僅於民國 19 年所訂頒之土地法、民國 35 年所公布之土地登記規則有原則性之規定，而建物標示之測繪則無明確之規定，如土地登記規則第 55 條規定，申請土地總登記時，建物係附屬於土地隨同辦理總登記，於土地所有權變更登記時，亦隨同辦理建物所有變更登記。直至民國 46 年臺灣省政府以（46）府民地甲字第 108 號令各縣市政府地政機關，辦理建築改良物登記應測繪建物平面圖及位置圖，再於 46 年 5 月 3 日以（46）府民地甲字第 1780 號令訂定發布「統一規定建物平面圖測繪辦法」，明定建物測繪平面圖與位置圖之規範。至 63 年 6 月 28 日臺灣省政府以府民地甲字第 64611 號令公布施行「臺灣省土地建物複丈規則」，同時廢止「統一規定建物平面圖測繪辦法」，就建物新建得依該規則申請建物測量以及建物複丈相關收費標準、測量人員應行程序、應備文件資料、應注意事項、測繪標準等事項予以明定。民國 71 年內政部依據地籍測量實施規則第 219 條規定以 71 年 8 月 12 日（71）台內地字第 93108 號令發布「建物測量辦法」，並明定建物測量包含建物第一次測量及建物複丈，將建物所有權第一次登記前應行測量，及第一次建物所有權登記後之標示

變動則屬建物複丈，二者予以明確區別定義。惟該項辦法因有違法律保留原則而由內政部以 79 年 6 月 27 日台（79）內地字第 800619 號令廢止，將建物第一次測量之相關規定明確訂定於「地籍測量實施規則」法規。有關建物第一次測量之作業方式，自民國 46 年訂定「統一規定建物平面圖測繪辦法」迄 85 年 1 月 10 日內政部訂頒「簡化建物第一次測量作業要點」前，均由申請人向建物所在地地政事務所申請，由地政事務所以實地測量後之成果繪製建物測量成果圖並核發予申請人續申請建物第一次登記。於前開作業要點訂頒後始增加建物平面圖得由地政士、建築師、測量技師或與測量相關專業執業人員按使用執照竣工平面圖轉繪之規定，惟建物位置圖仍由地政事務所以實地測量方式辦理並核發建物測量成果圖。至 91 年 9 月 26 日該作業要點修正，建物位置圖得由地政士、建築師、測量技師或與測量相關專業人員按使用執照竣工平面圖地籍配置轉繪，以有效簡化建物第一次測量之作業時程。至 102 年 8 月 28 日內政部廢止「簡化建物第一次測量作業要點」，於地籍測量實施規則增訂第 282 條之 1、第 282 條之 2 及第 282 條之 3 等規定，將前開得由專業人士轉繪之規定納入地籍測量實施規則明確規定，並新增自 102 年 10 月 1 日起領得使用執照之建物，得由建築師、測量技師或與測量相關專業執業人員以簽證方式繪製建物標示圖逕行申請登記，大幅

簡化建物所有權第一次測繪登記之行政作業時程。

參、建物滅失相關法規

依我國土地登記規則第 31 條規定，「建物全部滅失時，該建物所有權人未於規定期限內申請消滅登記者，得由土地所有權人或其他權利人代位申請；亦得由登記機關查明後逕為辦理消滅登記。前項建物基地有法定地上權登記者，應同時辦理該地上權塗銷登記；建物為需役不動產者，應同時辦理其供役不動產上之不動產役權塗銷登記。登記機關於登記完畢後，應將登記結果通知該建物所有權人及他項權利人。建物已辦理限制登記者，並應通知囑託機關或預告登記請求權人。」，土地登記規則第 31 條首次於 69 年 1 月 23 日增訂，規定建物所有權人怠於申請建物消滅登記時土地所有權人得代為申請之，並應於登記後通知建物所有權人，其後歷經多次修正、84 年 7 月 12 日將該條修正為土地登記規則第 33 條並修正部分內容，明示代位滅失登記後通知之對象，以利執行、90 年 9 月 14 日又修正條次為土地登記規則第 31 條及部分易誤解文字、99 年 6 月 28 日修正該條第 2 項內容，建物登記時有設定地上權或不動產役權者，於滅失時需一併辦理塗銷及 110 年 7 月 13 日修法代位滅失僅限於建物全部滅失始可適用。

肆、結果與討論

土地登記規則第 2 條規定「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。」、第 27 條規定「下列登記由權利人或登記名義人單獨申請之：…七、消滅登記。…」、第 31 條規定「(第 1 項) 建物全部滅失時，該建物所有權人未於規定期限內申請消滅登記者，得由土地所有權人或其他權利人代位申請；亦得由登記機關查明後逕為辦理消滅登記。…(第 3 項前段) 登記機關於登記完畢後，應將登記結果通知該建物所有權人及他項權利人。建物已辦理限制登記者，並應通知囑託機關或預告登記請求權人。」、地籍測量實施規則第 258 條規定：「建築改良物(以下簡稱建物)測量，包括建物第一次測量及建物複丈。」第 260 條規定：「建物因增建、改建、滅失、分割、合併或其他標示變更者，得申請複丈。」、第 292 條規定：「建物因滅失或基地號、門牌號等變更，除變更部分位置無法確認，申請複丈外，應填具申請書檢附標示變更位置圖說及權利證明文件申請標示變更勘查。勘查結果經核定後，應加註於有關建物測量成果圖。」；內政部 69 年 7 月 4 日台內地字第 25013 號函「至建物滅失後，如所有權人怠於申辦消滅登記，本部 60 年 12 月 15 日台內地字第 447949 號函規定，准由新建物所有權人或土地所有權人代為申請原建物滅失登記。揆諸上開規定，建物滅失係屬事

實，惟為避免建物所有權人怠於申辦，致地籍記載與實際情況脫節，故於土地登記規則第 31 條另規定倘建物所有權人未於規定期限內申請消滅登記者，得由土地所有權人、其他權利人代位申請或由登記機關逕為辦理消滅登記，是建物滅失登記原則上應由建物所有權人主動提出申請，在其怠為履行時，則例外允許由土地所有權人、其他權利人等代位提出。

建物滅失屬事實認定，須由登記機關調閱建物登記之相關資料(例如，46 年以後登記建物:建物測量成果圖、建物所有權資料、申請書、門牌資料(門牌初編歷程)及稅籍資料等等；46 年之前登記建物:建築改良物填報表(申報當時之建物位置圖、平面圖)、建物登記申請書、建物所有權(被繼承人及繼承人資料調閱)、門牌資料(門牌初編歷程)等等)至現場勘查確認後，再辦理建物消滅登記。登記機關辦理建物滅失，案件屬簡易案件，但實際作業上僅實施建築管理後領有建管機關之使用執照建物較為單純，實施建築管理前又屬光復初期由建物所有權人至登記機關申報之建物尤為複雜，因事隔多年且登記當時建物登記法令規定不完善，造成建物實際坐落地號、面積等等與申報當時不一樣，肇致登記機關辦理建物滅失時實務執行上困難重重，因僅有建物消滅登記之法令規定，無實務執行要點可供參考，故常有被建物所有權人或建物繼承人訴願之案件，其中

以光復前、後建物由日據時期轉載或是依據「臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀」及「臺灣省各縣市辦理土地登記有關建築改良物登記補充要點」由申請人來所填報建物登記者最多，因上述建物登記資料係由所有權人申報所得，未經相關測量技術人員加以確認，肇致建物面積偶有以多報少或以少報多之情事，建物坐落地號亦常有誤繕或錯誤等問題，造成後續承辦人員受理建物滅失勘查於實地審認建物狀況時，因無建物測量成果圖可供比對，僅能以實務經驗或輔以相關法規或其他資料做實質審認。又最高行政法院 95 年判字第 912 號判決參照：「土地登記規則第 33 條第 1 項所規定之滅失，係指建物在客觀上已失其存在，或建物已頹毀已無法再供經濟上、生活上之使用而言。至建物在變更過程中，將部分樑柱、牆壁或地板等予以拆除，致建物之部分暫時喪失使用效能或部分失其存在，嗣再經修建而使建物得以供經濟上、生活上之使用，該建物即無前開規定所定之滅失情形。」按建物滅失時，該建物所有權人未於規定期限內申請消滅登記者，得由土地所有權人或其他權利人代位申請，為前揭土地登記規則第 31 條第 1 項所明定。而所謂建物滅失，係指建物在客觀上已失其存在，或建物已頹毀已無法再供經濟上、生活上之使用而言。至建物在變更過程中，將部分樑柱、牆壁或地板等予以拆除，致建物之部分暫時喪失使用效能或部分失

其存在，嗣再經修建而使建物得以供經濟上、生活上之使用，該建物即無前開規定所定之滅失情形；登記機關辦理建物滅失將會遇到多種態樣，僅就最常發生態樣敘述如下：

原登記建物所坐落土地上仍有建物存在，建物現使用人為建物繼承人，惟現場建物部分構造或面積與登記建物不符，爰難判斷現場建物與登記建物是否為同一建物，惟該建物所有權人（繼承人）聲稱該建物即為該登記建物。

雖有最高行政法院 92 年 8 月 21 日 92 年度判字第 1094 號判決意旨：「…此之滅失，係指建物が客觀上已失其存在，或建物已頹毀已無法再供經濟上、生活上之使用而言。至建物が變更過程中，將部分樑柱、牆壁或地板等予以拆除，致建物之部分暫時喪失使用效能或部分失其存在，嗣再經修建而使建物得以供經濟上、生活上之使用，該建物即無前開規定所定之滅失情形。…於本件一四四五號建物內部分牆壁、鐵板之拆除行為，係為進行建物變更過程中之行為，雖該建物之部分有暫時喪失使用效能之情形，惟究難認該部分建物業已滅失，自無從辦理該部分建物消滅登記。…」及 97 年 12 月 30 日 97 年度判字第 1160 號判決意旨：「…又建物消滅登記固係對於已完成建物所有權第一次登記之建物，因滅失或拆除等事實，而據以辦理該建物之消滅登記。然若依土地登記規則第 31 條第 1 項

前段規定代位申請消滅登記者，原登記建物所坐落土地上仍有建物存在，關於該建物是否為原登記建物或非原登記建物，而登記之權利人或其繼承人對之有爭執者，是否應審酌有無土地登記規則第 57 條第 1 項第 3 款規定之適用問題。(四)綜上所述，原判決以前揭理由駁回上訴人在原審之訴，固非無見。惟原判決關於本件申請究係建物所有權人申請消滅登記或土地所有權人代位申請消滅登記？建理由前揭繼承人辦理繼承登記前，得否逕行以建物所有權人身分申請建物消滅登記？本件是否有行政訴訟法第 42 條所規定行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加之情事？本件申請消滅登記是否有土地登記規則第 57 條第 1 項第 3 款規定之適用問題？等關於法令適用之重要事項未予詳究，即遽爾駁回上訴人在原審之訴，其法令之適用，容有未洽，上訴意旨指摘原判決違背法令，為有理由…」可供參照，惟建物全部滅失態樣複雜，倘登記機關依最高行政法院 95 年判字第 912 號判決意旨：

「…所謂建物滅失，係指建物在客觀上已失其存在，或建物已頹毀已無法再供經濟上、生活上之使用而言。至建物在變更過程中，將部分樑柱、牆壁或地板等予以拆除，致建物之部分暫時喪失使用效能或部分失其存在，嗣再經修建而使建物得以供經濟上、生活上之

使用，該建物即無前開規定所定之滅失情形…」或最高法院 71 年度台上字第 1557 號判決意旨：「房屋失火後，屋頂業被燒毀，僅存牆壁，既為兩造所不爭執，…倘其已不足以避風雨而達經濟上使用之目的，既難謂其仍為獨立之不動產及房屋所有權仍屬存在，猶未喪失，又縱被上訴人利用原有牆壁，安裝鐵架，加蓋石棉瓦，予以修復…亦無從再使業已滅失之所有權重新回復。」辦理建物滅失時，因前開二個判決意旨有分歧，且行政法院之判決意旨，其法律見解部分完全拘束行政機關，當行政機關於行政程序中依據論理法則(係指理論認識及邏輯分析之方法)、經驗法則(則指人類本於經驗累積歸納所得之法則。)及論理解釋(乃不拘泥於法條文字之字句，而以法秩序之全體精神為基礎，依一般推理作用，以闡明法律之真義，為法律之解釋方法之一)進行調查證據時。當法律解釋有二種不同之概念，行政機關究應依何種法律解釋辦理？

倘現存建物顯與登記建物所載項目有所不符，如何認定該建物與登記建物之同一性，令登記機關於辦理建物滅失時無所適從，故登記機關之承辦人員實際辦理建物滅失究應如何辦理？是否應審視實務作業需要自行擬訂認定辦理建築物滅失審認原則。

伍、結論

建物滅失，係屬事實認定，而非法律行為，建物滅失類型態樣

複雜分為實施建築管理前(又可細分為二種:光復初期建物，由建物所有權人填載建物填報表向地政機關申辦、46年5月3日後之建築物需由建物所有權人向登記機關辦理建物測量)及實施建築管理後(有使執照者)，其中實施建築管理後，建築物滅失須至新北市政府工務局辦理建築物已拆除之執照，因辦理建物滅失流程明確較無爭議。實施建築管理前之建築物辦理滅失，以光復初期之建築物類型尤為複雜，除了建築物構造多樣、標註尺寸不同(需做單位換算)、座落位置(僅以38年申報門牌標示比對現今門牌約略位置)及建物位置略圖(年代久遠，地形地貌略有不同)難以審認及建物樓層認定不一等等，倘該地號上現場仍有建物存在，承辦人員於現場應如何辦理實質認定，除了建築物所有權人現場表明建物已滅失外，登記機關實質認定實務上有土地所有權人代位申請或登記機關逕為辦理等二種情形易造成執行上之疑義:土地所有權人代位向登記機關(或登記機關逕為)辦理建物滅失，登記機關應通知建物所有權人或建物所有權之繼承人(及土地所有權人)到場說明，於實際審認上常因建物所有權人或繼承人(或土地所有權人)之陳述意見不同，而造成認定有困難。

雖然土地所有權人或建物所有權人(或繼承人)有陳述意見之權利，但並無相關執行要點之規定，故承辦人員參酌土地所有權人或

建物所有權人(或繼承人)之陳述意見，比對現場實際建物狀況與登記建物之申報資料辦理現場實質認定建物是否滅失，雖按法理滅失係屬事實認定，應無多種可能，惟承辦人員辦理是類案件經驗不一或有相似態樣卻就得否滅失產生准駁差異，甚至該建號登記坐落地號與實際地號不符，應辦理基地號變更、更正或登記建物滅失，錯誤處分恐致利害關係人之權益受損，而相關人權利損失時之救濟方式僅能提出訴願或行政訴訟，增加民眾興訟時程，對於解決法律狀態久懸不定，影響法律安定及相關利害關係人權益是否有益仍待商榷，對於光復初期登記之建築物滅失或基地號錯誤等情形，是否應審視登記機關現場實質認定實務作業上擬訂認定辦理建築物滅失處理原則，俾利登記機關實務執行上有所遵循。

參考文獻

李志殷，台灣土地登記制度變遷之研究，國立政治大學法律學院碩士論文，2010年1月。

李志殷，台灣土地登記法律史-以戰後土地清理與登記為主，2016年12月。

新北市淡水地政事務所，臺灣光復前後各時期登記簿介紹與應用，2016年12月。

徐麗莉，地籍測量錯誤爭議之研究-以司法判決為中心，105年度自行研究報告，2016年10月。

土地登記規則第31條修正沿革。

統一規定建物平面圖測繪辦法(民國46年5月3日發布)。

臺灣省土地建物複丈規則(民國63年6月28日發布)。

建物測量辦法(民國71年8月12日發布)。

最高行政法院92年8月21日92年度判字第1094號判決及97年12月30日97年度判字第1160號判決。

法務部100.5.6法律決字第1000011926號函及法務部99.11.11法律字第0999049601號函。