

調 查 報 告

壹、案由：據訴，其於民國83年購入並持有至今之公館鄉館學段798地號農地，遭苗栗縣政府所屬機關片面於民國100年將渠農地之土地謄本上加註其他登記事項，致使798地號成為農舍之配合耕地，影響陳訴人權益，按內政部83年1月27日台(83)內地字第8373440號函釋：「農舍為與農業經營不可分離之設施物，其基地仍屬農業用地，其所有權之移轉，應與其基地同受農地移轉之限制，並應與其基地一併移轉；而農舍基地所有權移轉時，應連同其農舍併同移轉」(內政部64年8月23日台(64)內地字第656109號函、77年1月25日台(77)內地字第564583號函及72年8月10日台(72)內地字第175811號函釋亦同)，本案陳訴人於83年11月5日購買館學段798地號土地，當時農舍與基地未同時移轉，是否有違反上開函釋規定？另，該農舍建築並無符合農民自用之住宅及倉儲使用之房舍，且該農舍實際坐落之土地為館學段791地號，地目為「建」，該建地如何申請興建農舍？其法令依據為何？均有調查之必要案。

貳、調查意見：

本案經內政部(地政司、營建署)、苗栗縣政府(地政處、工商發展處建管科)、苗栗縣苗栗地政事務所(下稱苗栗地政事務所)等相關機關人員，於民國(下同)109年6月22日到院說明，並提供相關資料，業經調查竣事。茲綜整調查事實如下。茲臚列調查意見如下：

一、本案農舍之建築面積，依當時都市計畫法臺灣省施行細則第25條規定，應依申請人在該農業區內之「耕地」及「建築用地」合併計算，故該農舍以其坐落之建地及農業用地合併做為建築基地，尚無不符；又農業發展條例89年修正施行前，雖無農舍應與其基地一併移轉之法律規定，然本案○○○僅向系爭農舍申請人○○○購回該農舍及○○○地號建地，並未連同耕地一同購買，顯與內政部當時之函釋，即「農舍為與農業經營不可分離之設施物」、「農舍基地所有權移轉時，應連同其農舍併同移轉」之基本精神有所違背。

(一)陳訴人稱：苗栗縣○○鄉○○段○○○建號農舍(下稱系爭農舍)以同段○○○地號建築用地，以及○○○地號農牧用地(下稱系爭土地)為建築地點，於69年4月間取得使用執照，1個月後(69年5月)○○○僅向○○○購買系爭農舍與791地號土地，而未同時購入系爭土地；但苗栗縣地政機關卻於69年5月間在未包含系爭土地的情況下，准許○○○僅就系爭農舍與○○○地號土地所有權移轉登記，違反行政機關(64年)函釋：「若發生所有權移轉時，農舍及所在之建築地點地號應綑綁同時作產權移轉」之原則；倘若主管機關於69年5月間遵循上述函釋原則，並駁回○○○系爭農舍與○○○地號土地所有權移轉，縱使存在有心人惡意操作，也不至於造成系爭土地片面被坐落於○○○地號建地上的系爭農舍標註為建築地點，從而淪為配耕地，損害陳訴人權益；系爭農舍以○○○地號建地為建築地點的法條基礎是否存在等語。

(二)據苗栗縣政府¹提供資料，系爭土地(78年5月10日

¹ 苗栗縣政府地政處、苗栗縣政府工商管理處建築管理科、苗栗地政事務所。

辦理地籍圖重測前為○○段○○○-○地號)地目為「田」，面積○,○○○.○○平方公尺、同段○○○地號(78年5月10日辦理地籍圖重測前為公館段○○○-○○○地號)地目為「建」，面積○○.○○平方公尺，均屬公館都市計畫「農業區」土地。67年3月間○○○向朱安雄購買○○○地號建地，復於68年7月間將該筆地號土地出售給當時系爭土地所有權人○○○，同年下半年○○○旋即以○○○地號建地及系爭土地，申請起造坐落於○○○地號建地之系爭農舍，69年4月3日該農舍完工取得使用執照(69年栗建都公字第○○○○○○號)。同年5月間○○○僅再向○○○購回○○○地號建地及該農舍。74年7月間○○○繼承○○○之系爭土地所有權，陳訴人於83年間向○○○購買該筆土地，並於同年11月5日辦竣所有權移轉登記。嗣○○○於100年間向苗栗地政事務所申請系爭農地建物第一次登記，經該所於同年12月30日辦竣登記為同段○○○建號。

- (三)按我國早期農舍之興建，係依其坐落農地位於都市計畫內或都市計畫外，分別適用「都市計畫法」或「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」予以管理。系爭土地與同段○○○地號建地，均位於苗栗縣公館都市計畫農業區內，依當時都市計畫法臺灣省施行細則(65年2月16日訂定)第25條規定：「農業區除應保持農業生產外，僅得申請建築農舍，並應依照左列規定辦理：(第2款)農舍之高度不得超過2層(或7公尺)，建築面積不得超過申請人在該農業區內所有耕地(或農場)及已有建築用地合計總面積百分之五。但最大基層建築面積不得超過165平方公尺(50坪)，與都市計畫道路境界線之距離不得小於20公尺。」故申請建築農舍之建築面積，係依申

請人在該農業區內之「耕地」及「建築用地」合併計算。依系爭農舍之使用執照存根記載，建築基地登記為重測前公館段○○○-○○○地號(即○○○地號)及○○○-○地號(即系爭土地)，使用分區為「農業區」；基礎層數：貳層，各層用途為「農舍」，建蔽率10：0.50(即百分之五)，故系爭農舍以○○○地號及系爭土地合併做為建築基地，與當時法令規定，尚無不符。

- (四)又按當時都市計畫法臺灣省施行細則僅規定申請農舍之資格(必須具備農民身分)與條件，並未就其嗣後移轉為相關規範。而當時農業發展條例(69年1月30日修正)第22條規定，「每宗耕地」不得分割及移轉為共有；另土地法(64年7月24日修正)第30條則規定：「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，並不得移轉為共有。」增加農地承受人之資格必須是「自耕者」之規定，嗣89年1月26日修正後之農業發展條例第18條第4項始明定：「農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權」。
- (五)陳訴人所稱行政機關(64年)函釋，應係援引自內政部83年1月27日之函釋²。該函主要係內政部針對農舍與基地分屬不同所有權人，申辦農舍建物所有權第一次登記事宜，邀集行政院農業委員會(下稱農委會)、法務部、省市政府研商、獲致結論略以：「一、農舍為與農業經營不可分離之設施物，其基地仍屬農業用地，其所有權之移轉，應與其基地同受農地移轉之限制，並應與其基地一併移轉；而農

² 內政部83年1月27日台內地字第8373440號函釋。該函嗣經該部95年9月28日內授中辦地字第0950725195號令廢止，其廢止之理由係該部93年11月2日內授中辦地字第0930015211號函另有規定：「農業發展條例修正前，農舍與農業用地已分屬不同所有權人，倘再移轉，不受農業發展條例第18第4項之限制。」

舍基地所有權移轉時，應連同其農舍併同移轉；……內政部64年8月23日台（64）……函釋在案……。」雖農業發展條例89年修正施行前，並無農舍與其基地必須一併移轉之法律規定。然依前揭都市計畫法臺灣省施行細則第25條規定，申請建築農舍之建築面積係依申請人在該農業區內之耕地及建築用地合併計算，業已指明耕地及建築用地應同屬申請人，本案○○○僅向系爭農舍申請人○○○購回該農舍及○○○地號建地，並未連同系爭土地一同購買，有違內政部上開函釋「農舍為與農業經營不可分離之設施物」、「農舍基地所有權移轉時，應連同其農舍併同移轉」之基本精神。

（六）綜上，系爭農舍之建築面積，依當時都市計畫法臺灣省施行細則第25條規定，應依申請人在該農業區內之「耕地」及「建築用地」合併計算，故該農舍以其坐落之建地及系爭土地合併做為建築基地，尚無不符；又農業發展條例89年修正施行前，雖無農舍應與其基地一併移轉之法律規定，然本案○○○僅向系爭農舍申請人○○○購回該農舍及○○○地號建地，並未連同系爭土地一同購買，顯與內政部當時之函釋，即「農舍為與農業經營不可分離之設施物」、「農舍基地所有權移轉時，應連同其農舍併同移轉」之基本精神有所違背。

二、地政機關就農舍所為之相關註記，係為強化各管理機關橫向連繫，以利農業用地管理，另一方面藉由公示之方式，協助使民眾知悉，避免交易糾紛之產生，農舍及其坐落農地之使用方式，仍應以當時之相關法令為據。本案係發生於農業發展條例89年修正施行前，當時建築與地政機關橫向連繫不足，相關法令不齊備，興建農舍之管理存有疏漏之處，致○○○將○○

○地號建地出售給當時系爭土地（○○○地號）所有權人○○○，由其申請興建坐落於建地之系爭農舍（建築基地登記○○○、○○○地號）並取得使用執照後，僅購回建地及該農舍，未併同購買系爭土地，亦不辦理建物第一次登記，以規避法令規定。陳訴人謂其權益受損係因政府行政規定不完善及主管機關未詳實記載系爭土地已配建建物之應有資訊等語，並非無由，尤以農業用地興建農舍辦法第12條第3項已有解除套繪管制之規定，故苗栗縣政府允應審酌相關規定，予以提供必要之協助，盡力謀求妥適之解決方案。

（一）農業用地興建農舍辦法第12條規定：「（第3項）已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管制，除符合下列情形之一者外，不得解除：一、農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。二、非屬農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。三、農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定，經依變更使用執照程序申請解除套繪管制後，該農業用地面積仍達0.25公頃以上。（第4項）前項第3款農舍坐落該筆農業用地面積大於0.25公頃，且二者面積比例符合法令規定，其餘超出規定比例部分之農業用地得免經其他土地所有權人之同意，逕依變更使用執照程序解除套繪管制。（第5項）第3項農業用地經解除套繪管制，或原領得之農舍建造執照已逾期失其效力經申請解除套繪管制者，直轄市、縣（市）主管建築機關應將農舍坐落之地號、提供興建農舍之所有地號及解除套繪管制之所有地號清冊，囑託地政機關塗銷第1項之註記登記。」

（二）「按農業用地興建農舍辦法第12條第3項規定：『已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管

制，除符合下列情形之一者外，不得解除：一、農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。……』其立法目的係為落實土地使用管理規定，即農舍坐落之農業用地已依法變更為非農業用地，自得依變更後之土地使用分區管制規定據以管理，不受原農舍之農業用地套繪管制之限制。……是以，農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地，自得依上開辦法第12條第3項第1款規定申請解除套繪管制，且不論提供興建該農舍之農業用地是否已變更為非農業用地，無須俟農舍用途依變更使用執照規定變更為非農舍使用，亦得一併申請解除套繪管制。」「至於已興建農舍之農業用地套繪管制之目的，係為落實土地使用管理規定，……如農舍興建時即已坐落於甲、乙種建築用地或農業區建地目等基地，自得依該土地使用分區管制規定據以管理。現如經檢討符合土地使用管制及建築法等相關規定，提供興建農舍之農業用地無須俟農舍變更為非農舍使用，自得申請解除套繪管制。」分別經內政部105年1月4日內授營建管字第1040818875號函、109年5月25日內授營建管字第1090809260號函釋在案。

(三)據內政部(地政司)表示，套繪管制係為管制已興建農舍完成之農業用地，不得重複申請建築；至於地政機關註記係為強化各管理機關橫向連繫，以利農業用地管理。農業用地套繪管制並不因土地登記簿未註記，而得以重複申請建築等語。另苗栗縣政府亦表示，苗栗地政事務所依據使用執照所載事項如實登載於土地登記簿，該註記事項亦未禁止所有權人處分財產，僅就使用執照所列之事實反映於登記簿，系爭土地早於69年申請核給使用執照時即提供予系爭農舍申請建築套繪管制，縱其後將基地移

轉予第三人，其未解除套繪管制前，不得申請重複興建等語。

- (四)按地政機關就農舍所為之相關註記，係為強化各管理機關橫向連繫，以利農業用地管理，另一方面藉由公示之方式，協助使民眾知悉相關訊息，避免交易糾紛之產生，惟農舍及其坐落農地之使用方式，仍應依當時之相關法令為據。依當時都市計畫法臺灣省施行細則（65年2月16日訂定）第25條第1項第3款業已明定，都市計畫農業區內之農地，其已申請建築者（包括十分之一農舍面積及十分之九農地），建築主管機關應於都市計畫及地籍套繪圖上著色標示之，嗣後不論該十分之九農地是否分割，均不得再行申請建築。故系爭土地是否屬系爭農舍之建築基地，以及其容許使用之方式，仍應依建築主管機關核發之使用執照，或都市計畫及地籍套繪圖，綜合法令規定加以判斷。
- (五)惟農委會亦承認，農業發展條例89年修正施行前已興建完成之農舍，鑑於時空背景及所依據之法令不同，農舍與農地常有分屬不同人之情形³。復以當時建築與地政機關橫向連繫不足，相關法令不齊備，肇致興建農舍之管理產生疏漏之處，故農業發展條例89年修正施行後，始於第18條及農業用地興建農舍辦法訂定詳細之規範，以資改善。該辦法第12條（90年4月26日訂定時為第9條）規定，直轄市、縣（市）主管建築機關於核發建造執照後，應造冊列管，同時將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記，並副知該府農業單位建檔列管。

³ 調查意見一、(四)農委會104年5月13日函釋參照。

(六)綜上，本案係發生於農業發展條例89年修正施行前，當時建築與地政機關橫向連繫不足，相關法令不齊備，興建農舍之管理存有疏漏之處，致○○○將○○○地號建地出售給當時系爭土地（○○○地號）所有權人○○○，由其申請興建坐落於建地之系爭農舍（建築基地登記○○○、○○○地號）並取得使用執照後，僅購回建地及該農舍，未併同購買系爭土地，亦不辦理建物第一次登記，以規避法令規定。陳訴人謂其權益受損係因政府行政規定不完善及主管機關未詳實記載系爭土地已配建建物之應有資訊等語，並非無由，尤以農業用地興建農舍辦法第12條第3項已有解除套繪管制之規定，故苗栗縣政府允應審酌相關規定，予以提供必要之協助，盡力謀求妥適之解決方案。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請苗栗縣政府檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請農委會、內政部參處。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查意見（不含附件、附圖）上網公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：劉德勳

中華民國 109 年 7 月 17 日