

調查報告

壹、案由：據訴，彰化縣○○鄉和平段4○○地號土地於69年辦理非都市土地使用編定遭劃為「特定農業區農牧用地」，毗鄰土地卻得列入「鄉村區乙種建築用地」，疑有不公。而該筆土地嗣經彰化縣溪湖地政事務所鑑界，經該所以圖簿不符、超過法定容許誤差為由辦理更正，致該筆土地面積再減少，疑損及權益等情案。

貳、調查意見：

據訴，彰化縣○○鄉和平段4○○地號土地於民國（下同）69年辦理非都市土地使用編定遭劃為「特定農業區農牧用地」，毗鄰土地卻得列入「鄉村區乙種建築用地」，疑有不公。而該筆土地嗣經彰化縣溪湖地政事務所（下稱溪湖地政）鑑界，經該所以圖簿不符、超過法定容許誤差為由辦理更正，致該筆土地面積再減少，疑損及權益等情案。本案經函詢彰化縣政府（下稱彰縣府）及溪湖地政、內政部等機關並調閱相關卷證資料，另於114年10月20日至現場履勘，並於同日約詢彰縣府及溪湖地政等機關業管人員釐清相關疑義後，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、彰縣府是農地重劃主管機關，相關重劃成果（如計算負擔總計表、重劃前後土地分配清冊、重劃前地籍圖、重劃前後地號圖及重劃前後地價圖等）均須依法核定，本案重劃成果公告迄今已逾50餘年，相關圖表簿冊如有謬誤，彰縣府應本權責依土地法第69條辦理更正，若因此造成關係人權益受損，亦應負起補償責任始為正辦。本案係起因於鄰地鑑界衍生越界、面積減少需更正之疑義，彰縣府對人民陳情事項，不思詳查

錯誤叢生之根源，致陳訴無門，允應深切檢討改進

- (一)查系爭土地辦理總登記時為「瓦礫段西勢湖小段3○○地號」，依彰縣府提供臺帳資料，系爭土地面積登記為0.7170甲，按面積換算單位1甲為9,699.17平方公尺，系爭土地換算後約為6,954平方公尺，故於辦理登記為6,954平方公尺，並非以7,170平方公尺登記，是以，陳訴人所稱「原登記為7,170平方公尺，因重劃致面積減少266平方公尺」一節，應係對面積單位換算有所誤解，並非因農地重劃或登記錯誤所致，而該筆土地其後於54年3月間分割出同小段3○○-1地號，面積50平方公尺，分割後之原地號登記面積為6,904平方公尺。
- (二)經查「瓦礫段西勢湖小段」區域土地，係於54年10月間納入「○○埠農地重劃」範圍，經地籍整理、改編地號、重製地籍圖後，系爭土地標示由瓦礫段西勢湖小段3○○地號調整為和平段4○○地號。至56年間因地目等則調整緣故，再分割出和平段4○○-1地號(登記面積為1,160平方公尺)，分割後和平段4○○地號登記面積為5,744平方公尺。

表1 系爭土地歷年分割合併情形

		面積：平方公尺										
(總登記) 重劃前標示	地號	登記面積	54年3月 分割後地號	登記面積	54年10月 重劃後標示	地號	登記面積	56年12月 分割後地號	登記面積	地籍圖面積	面積差	
瓦礫段西勢湖小段	3	6,954	3	6,904	和平段	4	6,904	4	5,744	5,566	-178 ⁺	
			3-1	50		4-1	1,160	1,169	+9			
	(未達重劃最小分配面積，已領差額地價)											
		296					296		296	296	0	
		4,554					4,554		4,554	4,554	0	
	97				97		97	97	0			
	2,731				2,731		2,731	2,731	0			

※現場實測面積差為188平方公尺

資料來源：彰縣府

- (三)本案疑似有越界建築起因，係源自鄰地和平段4○○地號土地所有權人委託代理人於113年7月29日申請鑑界，溪湖地政排定113年8月14日會同申請人實地辦理和平段4○○地號土地鑑界完竣並認章（所有權人欄位認定蓋章「洪○○」），但鄰地和平段4○○地號關係人雖到場，但表示與其認知不同，故未於關係人欄位認章。而鑑界當時，現場和平段4○○地號所有權人對界址位置表示疑義，測量人員當場說明套圖成果係依地籍測量程序辦理，並向在場土地所有權人、關係人等說明界址位置及測量結果。因會同鑑界土地所有權人、關係人等當時對於上開結果並無提出與鄰地協調之要求，故測量人員另告知如仍有疑義，得依法申請再鑑界，以維護其權益。
- (四)嗣後，4○○地號所有權人於113年10月3日提出再鑑界申請；溪湖地政於113年10月22日實地檢測界樁，經說明檢測結果後，再鑑界申請人仍有疑義，溪湖地政遂於113年10月28日將本案函報彰縣府辦理再鑑界事宜。彰縣府於113年11月22日實地再鑑界，成果與溪湖地政測量結果相符。而彰縣府另核對重劃前後地籍圖，認為系爭土地地籍圖除與重劃前地籍圖相符外，依鑑界、再鑑界成果資料，表顯和平段4○○、4○○地號間東側及東北側建物確有越界情形。
- (五)為釐清系爭土地建物興建使用時間及相關位置疑義，依彰縣府提供系爭土地全部房屋稅籍資料，獲悉該筆土地現有（全部）房屋稅籍資料有6筆，雖分屬2處門牌號，但最早核課時間為49年1月（陳訴人

提供房屋稅籍資料起課年月為51年1月)，因稅籍系統並未載明地號或建物實際坐落位置，故無從據以判定現地建物或拆除建物是否即為稅籍所載之建物，僅得確定系爭土地在落實土地使用分區管制前，已有建築居住使用事實。

(六)關於陳訴系爭土地因圖簿不符致面積減少損及權益等情，經查為溪湖地政於鄰地和平段4○○地號土地所有權人委託代理人申請鑑界後，發現系爭土地雖登記面積為5,744平方公尺，但實際測量面積為5,556平方公尺，面積誤差有188平方公尺，因已超出法定容許誤差，應辦理面積之更正登記，故為避免土地移轉致善意第三人權益受損，溪湖地政先於114年1月13日通(副)知土地所有權人說明系爭土地由彰縣府辦理再鑑界後，發現有前述面積超出法定誤差之情事，故擬依地籍測量實施規則相關規定辦理面積更正及註記。嗣因陳訴人於114年2月12日就面積減少疑義提出異議，案經溪湖地政函報彰縣府，該府依重劃前後對照清冊所載，僅查明前述土地本應屬全筆未參加交換分合土地，但為何面積不符，該府則函請溪湖地政除系爭土地外，一併釐清相鄰5筆地號圖簿面積差異之疑義及研擬更正方案後再續開研商會議。

(七)溪湖地政於114年8月28日召開研商會議，會議結論記載系爭土地於重劃後，對造清冊雖登載為全筆未參加交換分合土地，惟經查對重劃前後地籍圖，確有邊界線調整情形，導致部分土地面積未納入計算，所減少面積約有101平方公尺。再經彰縣府釐清發生過程，發現系爭土地之西側地籍線於辦理重劃時未完全依重劃前地籍原圖移寫，致西側地籍線確

有內縮情形。其縮減區域研判為部分參加交換分合，位置約在西側邊界，而該等面積減少部分，則應依農地重劃條例施行細則第49條及第51條規定辦理訂正土地分配面積及差額地價，並通知土地所有權人；另針對圖簿不符之後續處理方式，經查對56年分割複丈原圖，該分割線與目前數化地籍圖亦有不符情事，彰縣府表示應依據複丈原圖及地籍測量實施規則第232條規定更正數化地籍圖，該府並說明未來俟前述地籍線圖籍更正及面積釐清，通知和平段4○○地號土地所有權人召開圖簿不符說明會，完備相關行政程序後，再行面積更正、差額地價補償及註銷註記等。但農地重劃主管機關係彰縣府，相關重劃成果均須依法核定，本案重劃成果公告迄今已逾50餘年，相關圖表簿冊如有謬誤，彰縣府本應依權責主動更正，且既經查明有邊界調整導致部分土地面積未納入計算情形，抑或有分割線與目前數化地籍圖不符情事等，即屬有原始證明文件可稽之錯誤，當得依土地法第69條¹辦理更正。

(八)綜上所述，彰縣府是農地重劃主管機關，相關重劃成果(如計算負擔總計表、重劃前後土地分配清冊、重劃前地籍圖、重劃前後地號圖及重劃前後地價圖等)均須依法核定，本案重劃成果公告迄今已逾50餘年，相關圖表簿冊如有謬誤，彰縣府應本權責依土地法第69條辦理更正，若因此造成關係人權益受損，亦應負起補償責任始為正辦。本案係起因於鄰地鑑界衍生越界、面積減少需更正之疑義，彰縣府對人民陳情事項，不思詳查錯誤叢生之根源，致陳

¹ 土地法第69條：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。但登記錯誤或遺漏，純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，由登記機關逕行更正之。」

訴無門，允應深切檢討改進。

二、彰縣府69年依區域計畫法等相關規定辦理非都市土地使用編定作業，按照鄉鎮縣轄市區製定非都市土地使用分圖，編定各種使用地，俾作為實施土地使用管制的依據。惟查系爭土地依戶籍、房屋稅籍資料顯示早於49年間即有居住事實，彰縣府於辦理非都市土地使用編定公告期間，已發現系爭土地有建築使用事實因而暫緩登記，詎71年仍逕登記為特定農業區農牧用地，而系爭土地所有人亦未檢據申請更正編定；另由全國土地使用分區系統查詢發現，系爭土地為鄉村區乙種建築用地所包圍，40多年來歷經多次通盤檢討，彰縣府均未提出檢討，顯有不當，且國土計畫內部作業更將本案建築使用已逾半世紀之土地劃設為農業發展區第二類²土地，彰縣府辦理國土計畫功能分區之草擬昧於事實，淪為紙上作業，顯與法令、事實不符，內政部與彰縣府允應就類此情形全面檢討以符法制

(一)按區域計畫法第15條規定：「(第1項)區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。(第2項)前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮(市)分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。」第16條規定：「(第1項)直轄市或縣(市)政府依第15條規定實施非都市土地分區使

² 國土計畫法第21條：「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：……三、農業發展地區：(一)第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。(二)第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。(三)其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。……」

用管制時，應將非都市土地分區圖及編定結果予以公告；其編定結果，應通知土地所有權人。……」另區域計畫法施行細則第14條規定：「(第1項)依本法第15條及第15條之1第1項第1款製定非都市土地使用分區圖、編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定之。(第2項)前項使用分區具有下列情形之一者，得委辦直轄市、縣(市)主管機關核定：一、使用分區之更正。二、為加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更。三、面積未達1公頃使用分區之劃定。」依前述規定，內政部於64年8月1日以台內地字第642764號函訂頒「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」(下稱「作業須知」)，規範非都市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方式及程序，俾利各直轄市、縣(市)政府據以執行，經查彰化縣非都市土地編定公告日期為69年6月1日。

- (二)彰縣府說明，若土地為優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護時，得劃定為特定農業區，因系爭土地所在區域於54年間曾辦理農地重劃，雖未參與農地重劃交換分合，仍屬農地重劃區土地，故依「作業須知」辦理編定為特定農業區。而從土地使用編定清冊嘗試瞭解登載過程，69年系爭土地先公告編定為「特定農業區農牧用地」，但因土地上有部分建築使用，故於備註欄註記「部分建築用地」，代表編定當時已發現部分土地供建築使用，因無其它檔存資料得以確認該項註記之詳細調查原因及後續處理經過，故延至71年間仍將全筆土地登記落簿為「特定

農業區農牧用地」。

- (三)查「作業須知」第9點(二)3規定：「特定農業區、一般農業區、……於使用編定結果公告前，部分已作建築使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照者，應於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該區之主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編定。其有第2目之3但書情形者，不得更正編定為各種建築用地。」第19點規定：「錯誤或遺漏之更正：(一)直轄市、縣(市)主管機關自非都市土地使用分區及各種使用地編定結果公告之日起，實施非都市土地使用管制。土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有遺漏或錯誤情事，應於公告之日起30日內以書面提出申請更正，經直轄市、縣(市)主管機關查明屬實，並彙報中央主管機關核備或核定後更正之，並復知申請人。(二)前款直轄市、縣(市)主管機關報請更正案件，中央主管機關應派員實地抽查，必要時，會同有關機關辦理之。其抽查數額不得少於彙報土地宗數百分之10。抽查結果並應簽報主管長官考核。」第22點規定：「本須知修正頒布前，直轄市、縣(市)主管機關辦理非都市土地使用編定，依當時規定不得編定為某種使用地，而依修正後之規定可編定者，得由土地所有權人檢附有關證明文件申辦更正編定。」第23點規定：「經編定使用之土地，如土地所有權人檢據確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依照第九點第二款編定原則表及說明辦理更正編定。」是以，彰縣府表示當時暫緩落簿編定原因，僅可推測早年辦理土地使用編定的時候，系爭土地或許符合部分土地改編為建築用地的條件，但當時或需先辦理協調分割後再續辦申請變更登記事宜，但因未能完成協議分割，最後

始依規定完成相關用地編成。土地所有權人如於使用編定結果公告前，確定已有部分土地範圍已作建築使用者，當得由土地所有權人依使用範圍申請分割後檢附有關證明文件申辦更正編定。彰縣府並說明，關於彰化縣土地更正編定之申請，係由轄區地政事務所受理初審，初審符合後，再報縣府地政處核定；而申請非都市土地更正編定為一般建築用地時，應具備二要件：首先是要有合法房屋證明文件，再者需實地有房屋存在(建地目除外)。另外，則需要土地編定公告前已為合法房屋之證明文件，證明資料如下列文件：繳納房屋稅憑證或稅籍證明、曾於該建物設籍之戶籍謄本、繳納水費或電費證明(供住宅使用)、建物使用執照或建築管理前合法建物證件及未實施建築管理地區建物完工證明書等。

- (四)次查陳訴人提供日據時期戶籍簿冊浮籤記載事項，可獲悉該門牌住址可輾轉追溯至日據時期已有設籍之事實，再從系爭土地房屋稅籍資料調查發現土地使用情形早於49年間即有居住事實，均可證明系爭土地早已供建築使用，而非供農作使用，彰縣府顯未依前述「作業須知」應按當時土地使用現況依實編定；再經勘查現場，建築物雖有部分建物已自行拆除，惟剩餘建築現況仍為居住使用，可確認系爭土地長期並未為農作使用，另查詢全國土地使用分區系統亦發現系爭土地四周多為「鄉村區、乙種建築用地」之毗鄰地所包圍，可間接證實土地使用編定未盡合理，而40多年來歷經多次通盤檢討，彰縣府卻均未主動提出檢討，實有未當之處。

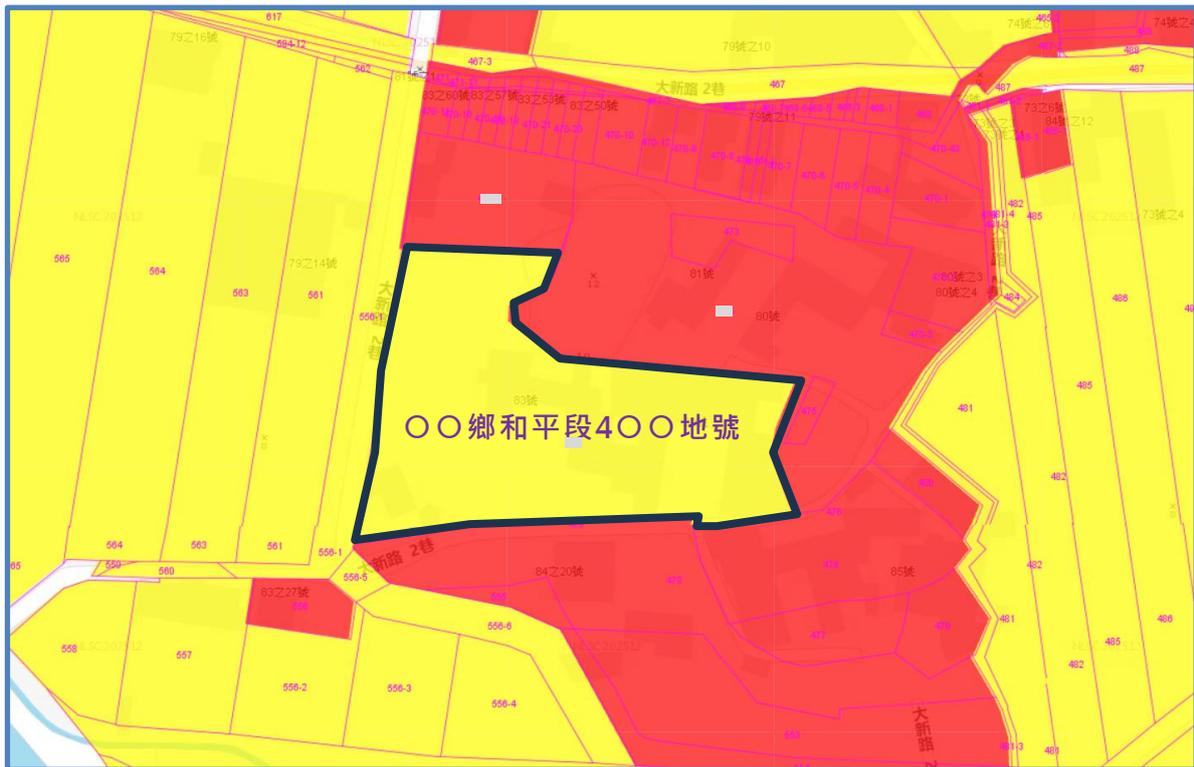


圖1 系爭土地四周多為「鄉村區、乙種建築用地」包圍
 (黃色為「特定農業區農牧用地」、紅色為「鄉村區、乙種建築用地」)
 資料來源：彰縣府

(五)另查114年1月20日修正公布之「國土計畫法」第8條第3項規定：「直轄市、縣(市)主管機關擬訂直轄市、縣(市)國土計畫時，得辦理鄉村地區整體規劃，並視實際需要研擬鄉村地區計畫，納入直轄市、縣(市)國土計畫，並得另以附冊方式定之。」本案所揭示之情形，係「長期住宅使用之土地，被包夾於建築用地之間，卻仍維持特定農業區、農牧用地編定」之典型個案，此類情況導因區域計畫法規不當編成與地方土地使用實際發展錯位外，各縣市政府亦未能主動積極落實通盤檢討賦予更正編定機制，造成類此「農牧用地緊鄰或夾雜建築用地」問題，顯然非少數個案，而是具有廣泛影響之系統性課題。目前彰化縣國土功能分區圖草案雖已報內政部審議，該府刻依內政部專案小組審查意見修正

尚未公告，因此在正式依國土功能分區管制上路前，仍須回歸區域計畫法及非都市土地使用管制規則架構處理個案，而為解決前述編定與未來實際發展錯位現況，內政部國土管理署雖提出以「鄉村地區計畫」作為過渡期間處理鄉村空間問題之工具，並強調優先協助具公益性、涉及土地使用課題且獲目的事業主管機關支持之案件，透過開發義務負擔與公共設施投資，提升鄉村整體環境品質，然有否緩不濟急之缺失，殊值內政部及地方政府正視，並於國土計畫法全面施行前研議妥適解決機制，望能兼顧農地保護與既存聚落居民之生活權益。

(六)綜上所述，彰縣府69年依區域計畫法等相關規定辦理非都市土地使用編定作業，按照鄉鎮縣轄市區製定非都市土地使用分圖，編定各種使用地，俾作為實施土地使用管制的依據。惟查系爭土地依戶籍、房屋稅籍資料顯示早於49年間即有居住事實，彰縣府於辦理非都市土地使用編定公告期間，已發現系爭土地有建築使用事實因而暫緩登記，詎71年仍逕登記為特定農業區農牧用地，而系爭土地所有人亦未檢據申請更正編定；另由全國土地使用分區系統查詢發現，系爭土地為鄉村區乙種建築用地所包圍，40多年來歷經多次通盤檢討，彰縣府均未提出檢討，顯有不當，且國土計畫內部作業更將本案建築使用已逾半世紀之土地劃設為農業發展區第二類土地，彰縣府辦理國土計畫功能分區之草擬昧於事實，淪為紙上作業，顯與法令、事實不符，內政部與彰縣府允應就類此情形全面檢討以符法制。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函復陳訴人。
- 二、調查意見函請彰化縣政府檢討改進見復。
- 三、調查意見二，函請主管機關內政部協助地方政府於國土計畫法施行前，研議制度性妥適解決方案。
- 四、調查報告之案由、調查意見、處理辦法及簡報檔，於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：施錦芳