

調 查 報 告 （ 公 布 版 ）

壹、案由：據訴，臺南市體育處（現為臺南市政府體育局）疑無視渠等長期墾殖該市○○區○○段○○○○、○○○○-○、○○○○-○、○○○○等地號市有土地，且持續繳納土地租金或補償金，顯與市府存有不定期耕地租賃契約等情，竟未先協調釐清實際承租耕作範圍，即率爾提起竊佔、毀損、請求返還土地等刑、民事訴訟。究實情為何？主管機關是否依法行政？有無不法侵害耕地承租人權益？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案緣於陳訴人訴稱：蔡君（即陳訴人父親），於民國（下同）37年間與原臺南縣政府（99年12月25日與臺南市合併升格為直轄市）訂定租賃契約，48年簽訂公產（繼續）租用申請書。45年原臺南師管區司令部（95年3月1日改制為臺南市後備指揮部，下稱臺南師管區）撥用原臺南縣所有重測前臺南市○○○段（下稱○○○段）○○○地號縣有地供臺南市政府興建甲種國民兵訓練營房，惟臺南市政府未經同意即擅自使用撥用土地；又原68年都市計畫將本案土地從「綠地公園」變更為「綜合體育場」，都市計畫雖記載土地為「已取得用地、已開闢完成」，但實際上仍同時存在三七五租賃關係，且蔡君於76年死亡，原臺南縣政府仍持續收取租金至86年為止，顯示「公用取得」與「租佃關係延續」存在明顯矛盾；臺南市政府從未與陳訴人協商，也未先行確認本案土地有無租賃事實、承租範圍及面積，詎率予提起拆屋還地及不當得利、竊佔國土及毀損樹木等民、刑事訴訟；本案已進入法院強制執行拆除程序，但始終未獲完整說明

「三七五減租關係是否已合法終止」、「是否曾辦理正式撥用或徵收」、「租佃關係如何轉為公用地管理」、「地上物(果樹等)權利歸屬處理方式」，在此情況下執行拆除，將造成不可回復之財產損害等語。經本院向臺南市政府調閱相關卷證資料，並於115年4月2日前往現場履勘，聽取臺南市政府簡報並詢問相關機關主管人員，嗣後再請該府補充說明，全案業經調查竣事。茲臚列調查意見如下：

- 一、蔡君等3人於37年間向原臺南縣政府承租縣有土地從事耕作，嗣軍方與臺南市政府雖陸續撥用承租範圍內之土地，並發放地上物補償費，然40多年來均未釐清租約標的及使用範圍。迄87年初原臺南縣政府派員前往現地勘查發現部分地上建有房屋，經現況測量後，改依建物實際占用情形課徵土地使用補償金並提起「請求給付不當得利」訴訟，案經法院判決蔡君等3人於41年底租期屆滿後，仍為耕作收益且原臺南縣政府持續收租至86年6月，應視為成立不定期限耕地租賃契約，惟以陳訴人承租土地建築房屋居住，已非自任耕作為由，認定自79年5月13日建物存在起租約無效。然主管機關對於陳訴人之建物占用部分是否確定在原承租土地範圍內、農舍能否作為居住使用，以及建物面積僅占原承租面積之十分之一，應否終止租約等諸多爭執之關鍵問題，未能加以深究謀求妥適之解決方式，僅憑法院判決作為處理之依據，對人民權益之維護顯有不力。

- (一)耕地三七五減租條例（40年6月7日公布）第1條：「耕地之租佃，依本條例之規定；本條例未規定，依土地法及民法之規定。」第16條規定：「(第1項)承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。(第2項)承租人違反前項規定時，原訂租

約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。……」第20條：「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。」故當時未屆滿之耕地租賃，於耕地三七五減租條例公布施行之日起應適用該條例之規定。又內政部76年2月21日台(76)內地字第476263號函釋略以：「『查租賃係諾成契約，不以作成書面為要件，苟合於民法第421條所謂當事人約定一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之情形，即令未經訂立書面，仍不得謂當事人間之租賃關係尚未成立……。』耕地租賃關係是否成立，係屬事實認定問題，如有爭執，事屬私權，應循司法途徑解決。」

(二)民法第451條：「租賃期限屆滿後，承租人仍為租賃物之使用收益，而出租人不即表示反對之意思者，視為以不定期限繼續契約。」又按「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依耕地三七五減租條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約，同條例第20條定有明文。故租約期滿時，承租人如有請求續租之事實，縱為出租人拒絕，租賃關係亦非因租期屆滿而當然消滅。又承租人於租期屆滿後只須仍為租賃耕地之耕作收益，依耕地三七五減租條例第1條，適用民法第451條之規定，即應視為以不定期繼續地租賃契約」最高法院47年台上字第1568號判例可資參照。

(三)依臺南市政府所提供原臺南縣政府92年12月4日府財產字第0920206264號函(下稱原臺南縣政府92年12月4日函)說明，蔡君與原臺南縣政府承租縣有土地使用經過相關事實如下：

1、蔡君等3人與原臺南縣政府分別訂有「臺灣省國

(省)有財產租賃契約」，租賃面積○○,○○○平方公尺，租賃期限均約定自37年7月1日起至41年12月31日止，共計4年半，出租之土地限為「畑」即作為農業用途，其中蔡君承租之範圍為○○○段○○-○(重測後為○○段○○○○地號)、○○(重測後為○○段○○○○地號)、○○-○(重測後為○○段○○○○地號)、○○-○(重測後為○○段○○○○地號)、○○、○○、○○-○○(以上3筆重測後合併為○○段○○○○地號)地號等7筆土地，承租面積為○.○○○○○甲(即○○,○○○平方公尺)。上開耕地租賃契約期滿之後，蔡君於42年間提出公產租用申請書，惟因原臺南縣政府自42年起為辦理臺南市境內之縣有土地出售作業需要，致停止放租或續租，故未與蔡君等3人辦理續租，但仍繼續收租。

- 2、嗣臺南師管區為興建營舍，於41年申請撥用○○○段○○地號土地，面積○,○○○平方公尺，因部分被人民侵占建築房屋經重新勘測分割後，奉行政院43年9月18日台(43)內第5892號令准予撥用分割後同段○○之○地號土地，面積○,○○○平方公尺，其地上物補償費則於42年底由臺南市政府發放(3,000平方公尺)予蔡君。嗣臺南師管區又為建築及防空地下室所需，向原臺南縣政府申請撥用○○○段○○地號內土地，經該府同意撥用○,○○○平方公尺，惟因蔡君陳情為維持生活所需及臺南師管區考量該地接近市區、飛機場，不適合興建防空地下室，乃先行撥用○,○○○平方公尺，並於45年2月完成地上物補償予蔡君。剩餘土地仍由蔡君繼續耕作，惟當時原臺南縣政府對臺南市境內縣有土地全部停止出租及換約，故

未通知蔡君繼續承租該筆土地殘餘部分。

- 3、蔡君於45年3月向原臺南縣政府申請於○○○段○○地號(面積○,○○○平方公尺)及○○-○地號(面積○○○平方公尺)等2筆土地內建築房屋，經原臺南縣議會審核通過後由該府於45年3月14日核發土地使用權同意書，供蔡君申請建築執照。惟蔡君嗣後因資金不足，陳請該府將上開2筆土地之承租權註銷並轉讓予他人繼續建築，案經該府組成「臺南市境內縣有地小組委員會」決議同意後轉租予他人。
- 4、另臺南市政府為興建甲種國民兵營房，於44年7月16日函請原臺南縣政府同意撥用○○○段○○-○、○○-○、○○、○○、○○-○地號等5筆土地，面積○○,○○○平方公尺，原臺南縣政府以同年8月2日府財產字第25610號函請臺南市政府備價購買，惟臺南市政府未經原臺南縣政府同意前即於擬撥用土地上興建營房竣事，並於44年10月中旬發放地上物補償予蔡君，復經報奉行政院台46內字第241號令准撥用，嗣後經原臺灣省政府命令臺南市政府撥交軍方使用在案。
- 5、48年原臺南縣政府通知蔡君等人換約，因出租範圍重複，面積尚須檢測核對，乃通知各申請人須俟派員實測後辦理，復因當時已實施平均地權，對於之前所訂租約究應如何處理，未有明文，乃向原臺灣省政府請示，經原臺灣省政府於56年4月14日函復略以：「……部分租約期限屆滿，未曾換約，仍予繼續收租，已成不定期限之租賃關係，應通知限期換訂租約，……。」
- 6、蔡君等3人所承租之縣有土地，歷經軍方及臺南市政府多次撥用及蔡君建築房屋後，迄至45年，

3人承租土地減少○○,○○○平方公尺，剩餘○○,○○○平方公尺。但依據45年之徵收底冊記載蔡君等3人所使用面積為○○,○○○平方公尺，自46年至51年間之使用面積逐年增加，迄至52年使用面積至86年均為○○,○○○平方公尺(即蔡○○,○○○平方公尺、蔡君○○,○○○平方公尺及蔡○田○○,○○○平方公尺)。其使用面積與原租用剩餘面積不同，是否為軍方或臺南市政府撥用縣有地後，仍由蔡君等3人使用，或使用其他地號土地，從舊資料中無從查知，需丈量後方可確定(蔡君承租異動情形如下表)。

- 7、原臺南縣政府86年6月以前均按「耕地租金標準」，以甘藷折納代金向蔡君等3人課徵使用補償金，87年初該府派員前往現地勘查發現部分地上建有房屋，擬依「基地租金標準」課徵租金或使用補償金，惟因○○段○○○○、○○○○、○○○○、○○○○-○、○○○○-○、○○○○、○○○○-○地號(本案土地重測後地段及地號)等土地使用分區分別編為古蹟用地、綜合體育場用地、機關用地及住宅區，占用情況複雜，經現況測量後，參酌與「國有財產法」及「國有耕地放租實施要點」等現行放租規定不符，該府乃於87年9月4日以府財產字第157970號函，依陳訴人等3人所使用○○段○○○○地號(面積○○○平方公尺)、公英段○○○○地號(面積○○○平方公尺)、○○○○-○地號(面積○○平方公尺)等3筆土地課徵使用補償金。

蔡君承租原臺南縣有土地異動情形

單位：m²

重測前○○○段			重測後○○○段		備註
地號	面積	重測前原承租面積	地號	面積	
○○-○	59,809	380	○○○○	58,320	蔡君申請建築380 m ² ，全部已轉租。
○○	9,108	8,700	○○○	131	臺南師管區撥用3,049m ² 後，蔡君承租面積為6,050m ² ，臺南師管區續撥用2,300m ² 後，蔡君承租面積為3,750 m ² ，全部已申請建築並已轉租。
○○-○	13,584	730	○○○○	88	臺南市政府為辦理甲種國民兵訓練申請撥用臺南市○○○段○○-○、○○-○、○○、○○、○○-○○地號等縣有地，面積○.○○○○○甲。
○○-○	17,929	128	○○○○	15,226	
○○	2,963	642	○○○○	366	
○○	5,262	4,710			
○○-○○	12,204	1,220			
合計	-	16,510	-	-	-

註：蔡君原承租面積，於52年至86年均為○,○○○平方公尺，70年重測後為○○○段○○○○、○○○○、○○○○地號，實際使用情形，需丈量後方可確定。
資料來源：臺南市政府，本院整理。

(四)另依臺南市政府說明，原臺南縣政府於92年12月就陳訴人等積欠使用補償金向臺灣臺南地方法院（下稱臺南地院）聲請支付命令，經陳訴人等陳情主張存有不定期租賃契約，該府請陳訴人應循司法途徑解決，後經協商同意先依耕地三七五減租條例規定以甘藷折納代金先行繳納，並撤回支付命令。期間陳訴人等遲未提起確認之訴，該府繼續催繳積欠金額，至98年6月15日再次聲請支付命令，陳訴人等提起異議，案經臺南地院100年7月12日判決確認「蔡君原耕地租賃契約自79年5月13日起歸於無效」¹。嗣改制後臺南市政府續向臺南地院提起「請求拆屋

¹ 98年度訴字第1306號民事判決，陳訴人等未提起上訴，100年8月15日判決確定。

還地及給付不當得利」訴訟，而陳訴人等亦向臺南地院提起「請求臺南市政府協同辦理耕地租約登記」訴訟，後續二案訴訟均依上開臺南地院100年7月12日判決認定租賃契約無效之見解，分別判決臺南市政府勝訴²及陳訴人等敗訴確定³。

(五)臺南地院100年7月12日判決確認「蔡君原耕地租賃契約自79年5月13日起歸於無效」，判決理由重點略以（見判決理由貳、五、(一)）：

- 1、最高法院64年台上字第571號判例：「佃農在承租耕地上固允許有農舍之存在，但茲所謂農舍，乃以便利耕作而設，並不以解決佃農家族實際居住問題為目的。」最高法院84年台上字第2584號民事判決：「耕地三七五減租條例第16條第1項所謂承租人應自任耕作，係指承租人應以承租之土地供自己從事耕作之用而言，如承租人以承租之土地建築房屋居住或供其他非耕作之用者，均不在自任耕作之列，應構成同條第2項所定原租約無效之原因。」
- 2、蔡君等3人自37年承租縣有土地，面積○○,○○○平方公尺，租期屆滿後仍為租賃物之使用收益，原臺南縣政府未為反對之意思，且繼續收取地租，應視為以不定期限繼續契約，且不因臺南師管區與臺南市政府多次撥用而無效，在未被撥用收回之土地上，乃成立耕地租賃契約。自52年至86年，蔡君等3人承租土地面積應為○○,○○○平方公尺，其中蔡君使用面積為○,○○○平方公尺。而蔡君承租之縣有土地，經重測後為○○段○○○

² 臺灣高等法院臺南分院（下稱臺南高分院）107年度重上更二字第1號民事判決。

³ 臺南高分院109年度上字第275號民事判決。

○○、○○○○、○○○○○、○○○○○、○○○○○地號等5筆土地，惟蔡君等3人承租之○○○○，○○○○平方公尺土地，因年代久遠、資料逸失，究竟在上開土地中之那一個部分，已無從確定。

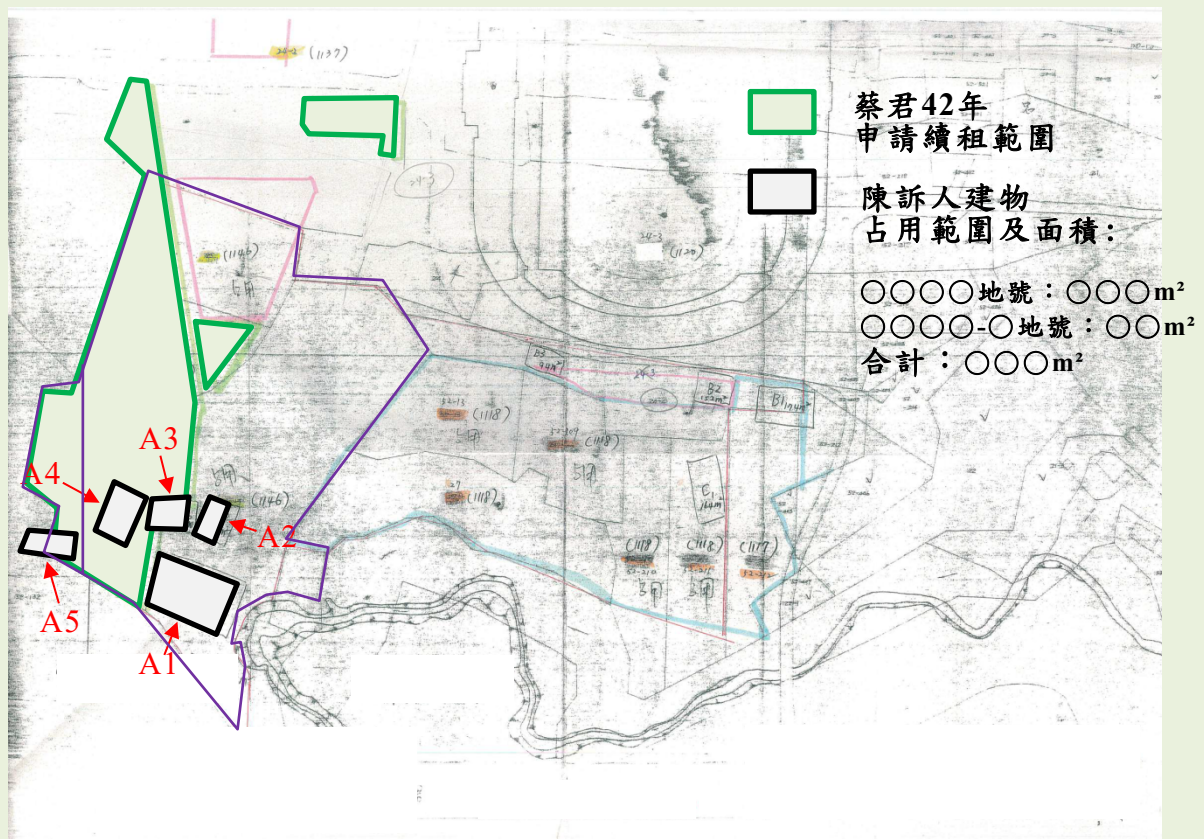
- 3、陳訴人主張其所有之A1-A5建物(如下表、圖)均在上開承租之○○，○○○○平方公尺範圍內，惟A5建物占用○○段○○○○○-○地號土地，該筆土地不在租賃契約之範圍內；A1、A2、A3、A4建物，坐落於蔡君承租之同段○○○○○地號土地上。然該○○○○○地號土地整筆面積為○○，○○○○平方公尺，而承租面積僅為○○○○○地號內一部分，無從判斷陳訴人所占用之○○○○○地號土地（○○○○平方公尺），是否係在承租範圍內。

陳訴人所有建物占用情形

建物	用途/構造	占用地號 (○○段)	占用面積 (m ²)
A1	鐵皮屋	○○○○○	○○○
A2	鴿舍		○○
A3	鐵皮屋		○○○
A4	平房		○○○
小計			○○○
A5(註)	平房	○○○○○-○	○○
合計			○○○

註：A5另有一部分占用同段○○○○○-○○○○○地號土地。

資料來源：臺南市政府，本院整理。



陳訴人建物（A1-A5）占用土地位置示意圖

資料來源：臺南市政府，本院整理。

4、陳訴人所有之A1、A2、A3、A4建物，係坐落於○○○段○○○○地號土地上，但陳訴人以承租之土地建築房屋居住，已不在自任耕作之列，應構成耕地三七五減租條例第16條第2項所定原租約無效之原因。依該○○○○地號土地之航照圖，在60年8月4日、78年12月29日時，陳訴人占有之土地尚未有建物，但79年5月13日之航照圖，A建物即已完成，故自79年5月13日起，陳訴人上開以承租土地建築房屋之行為，已使租賃契約歸於無效。

（六）另陳訴人等以請求臺南市政府「協同辦理耕地租約登記」為由，向臺南地院提起訴訟，案經該院判決駁回。陳訴人等不服提起上訴，嗣經臺南高分院於

判決駁回確定在案⁴。該法院判決理由指出（見判決理由貳、五）：

- 1、原臺南縣政府於98年間，向臺南地院起訴主張蔡○田、陳訴人、蔡○霖占用該府所有○○段○○○、○○○○、○○○○-○地號內土地，面積分別為○○○、○○○、○○○平方公尺，致該府受有不能收益之損害，而陳訴人等無法律上之原因，得無償使用之收益等語，請求返還不當得利，案經臺南地院以98年度訴字第1306號民事判決被上訴人部分勝訴、部分敗訴確定（下稱第一案）。第一案曾協同兩造將「兩造間是否有租賃契約存在？如有租賃契約存在的期間為何？」列為爭執事項，經法院於判決理由內認定。
- 2、改制後臺南市政府於101年間，爰依物上請求權及不當得利、繼承之法律關係向臺南地院起訴，請求陳訴人等應將建物拆除，交還占用土地，並返還自98年1月1日起至返還土地為止，相當於租金之不當得利損害金。案經臺南地院101年度重訴字第100號、臺南高分院107年度重上更二字第1號民事判決確定（下稱第二案）。陳訴人對前開臺南高分院判決提起再審之訴，經該院109年度再字第10號民事裁定，以其再審之訴逾越再審不變期間而駁回。第二案於判決理由中援引爭點效理論，認兩造在第二案關於租約是否有效存在之爭執，法院應受第一案判決中判斷之拘束。
- 3、陳訴人等雖主張蔡君承租之範圍業經兩造合意變更，陳訴人之A1至A5建物所在，均為窪地、塌陷及亂塚崗之石頭，而毗鄰蔡○田承租土地之位置，

⁴ 臺南高分院110年9月23日109年度上字第275號民事判決。

亦為窪地、塌陷，不易耕作，均非在蔡君原承租範圍，有耕地租賃關係存在。惟前案確定判決就蔡君等3人自52年使用面積至86年均為○○,○○○平方公尺（即蔡君○,○○○平方公尺、蔡○,○○○平方公尺及蔡○田○,○○○平方公尺），亦即蔡君等3人承租之範圍特定在○○,○○○平方公尺之範圍內，且B1至B3、C1、A1至A5建物，均係在蔡君、蔡○田向原臺南縣政府承租之土地上，陳訴人等於前案（第一、二案）並不爭執，惟無法指出目前耕地使用範圍，以致於地政機關無法辦理測量，陳訴人等於本件反於前述確定判決理由中之判斷，刻意迴避第一、二案就陳訴人之A1至A5建物坐落在承租土地部分之認定，已使原蔡君與原臺南縣政府之三七五租約，因不自任耕作而全部歸於無效，陳訴人仍主張確認有耕地租賃關係存在乙節，即屬無據。

（七）按蔡君於76年即已死亡，由其繼承人（含陳訴人在內共3人）繼續使用蔡君所承租土地，原臺南縣政府於87年初派員前往現地勘查時，對於各繼承人實際從事耕作範圍及繳納租金情形，並未查明釐清，故上開法院判決亦承認陳訴人所有A1、A2、A3、A4建物，雖坐落於○○段○○○○地號土地上，然該筆土地面積為○○,○○○平方公尺，而承租面積僅為○○○○地號內一部分，無從判斷陳訴人所占用之○○○○地號土地（○○○平方公尺），是否係在承租範圍內。既無法排除陳訴人建物占用之土地有可能不在蔡君原承租範圍內而僅係存在無權占有之關係，即難據以作為構成耕地三七五減租條例第16條第2項所定原租約無效之理由。

（八）再按72年8月1日修正公布之農業發展條例第3條第10

款規定農業用地係指「供農作……及與農業經營不可分離之農舍……之土地。」第11款規定耕地係指「農業用地中依區域計畫法編定之農牧用地，或依都市計畫法編為農業區、保護區之田、旱地目土地，或依土地法編定之農業用地，或未依法編定而土地登記簿所記載田、旱地目之土地。」本案蔡君原承租土地限為「畑」即作為農業用途，應屬農業用地，殆無疑義。而依上開條例第3條第10款規定，農業用地亦包含供「農舍」使用在內。內政部依該條例89年1月26日修正公布之第18條第5項規定，於90年4月26日與原行政院農業委員會會銜訂定發布「農業用地興建農舍辦法」，依該辦法規定，申請興建農舍之農業用地應維持作農業使用，並無農舍不得作為「居住使用」之規定。據上，法院以陳訴人承租土地建築房屋居住，已不在自任耕作之列，應構成耕地三七五減租條例第16條第2項所定原租約無效之理由，難謂有據。

- (九)另按原臺灣省政府49年12月31日府民地丁字第18964號令復臺南市政府⁵略以：「……查耕地租約在租約期限未屆滿前，非有耕地三七五減租條例第17條各款之情形不得終止。本案臺南市安南區土城子段496-6號魚塭土地內2.0020甲，承租人因挖土改為鹹水魚塭，將部分土地面積0.3630甲填高作為畑地使用，此種變更使用既為改良土地之結果，且實際變更之土地僅為承租之小部分，基於首開法條之規定，自不得終止租約……。」本案法院認定蔡君（76年6月死亡）及其繼承人（包含陳訴人）於52至85年間之租賃範圍維持○,○○○平方公尺，經法院現場勘

⁵ 見原臺灣省政府公報50年春字第4期。

驗結果 陳訴人A1 A2 A3 A4建物所占用之○○○○地號土地面積僅為○○○平方公尺，縱使該占用面積均位於蔡君原承租範圍內，且農舍不得作為居住使用，亦僅占原承租面積之十分之一，依上開原臺灣省政府令示，亦不應終止租約。

- (十)綜上，蔡君等3人於37年間向原臺南縣政府承租縣有土地從事耕作，嗣軍方與臺南市政府雖陸續撥用承租範圍內之土地，並發放地上物補償費，然40多年來均未釐清租約標的及使用範圍。迄87年初原臺南縣政府派員前往現地勘查發現部分地上建有房屋，經現況測量後，改依建物實際占用情形課徵土地使用補償金並提起「請求給付不當得利」訴訟，案經法院判決蔡君等3人於41年底租期屆滿後，仍為耕作收益且原臺南縣政府持續收租至86年6月，應視為成立不定期限耕地租賃契約，惟以陳訴人承租土地建築房屋居住，已非自任耕作為由，認定自79年5月13日建物存在起租約無效。然主管機關對於陳訴人之建物占用部分是否確定在原承租土地範圍內、農舍能否作為居住使用，以及建物面積僅占原承租面積之十分之一，應否終止租約等諸多爭執之關鍵問題，未能加以深究謀求妥適之解決方式，僅憑法院判決作為處理之依據，對人民權益之維護顯有不力。

- 二、原臺南縣政府對於蔡君等3人承租之縣有土地，於契約屆滿後，怠於辦理換約，嗣原臺灣省政府56年4月14日函示該府對於租約期限屆滿繼續收租而未換約者，應通知限期換訂租約，惟該府仍未辦理，迄至86年止均按「耕地租金標準」(甘藷折納代金)收取土地使用補償金，使租用之法律關係長期處於不確定狀態；又上開出租之縣有土地，歷經軍方與臺南市政府多次撥

用，以及蔡君部分承租土地讓租後，原承租面積已有減少，惟始終未見該府辦理實地測量，或因「年代久遠、資料佚失」而「無從確定」具體承租範圍，致生今日紛爭；再者，蔡君於76年即已死亡，由繼承人繼續使用其所承租之土地，惟該府對於繼承人後續實際使用情形，均毫不知情，迄至87年初派員前往現地勘查，始發現部分地上已建有房屋，且經核對歷年航照圖，自79年5月13日起已有建物存在，該府長久以來未善盡管理出租土地之責任，實有怠失。

- (一)原臺灣省省有財產管理規則（55年9月15日發布施行，92年3月1日廢止）第12條：「管理機關或代管機關應就所經、代管之省有財產，按公用、非公用兩類依會計法與行政院頒財物分類標準、事務管理規則及本府有關財產帳、卡、表冊之統一規定，分別設置財產帳、卡列管，並列表層報主管機關；其異動情形，應依本府統一表格及會計報告編送程序規定，按年列報。」第16條第1項：「管理機關或代管機關對其經、代管之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效使用，不得毀損、棄置，其被占用或涉及權利糾紛應予收回而無法收回時，應即訴請司法機關處理。」第75條第1項：「縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所未訂財產管理規則者，得比照本規則規定辦理。」原臺南縣政府於89年13月30訂定「臺南縣縣有財產管理自治條例」，該自治條例未訂定前，對於縣有財產之管理，得比照原臺灣省省有財產管理規則相關規定辦理。
- (二)原臺南縣政府92年12月4日函說明，37年蔡君等3人所承租之縣有土地總面積為○○,○○○平方公尺，歷經軍方與臺南市政府多次撥用及蔡君建築房屋後，3人所承租土地減少○○,○○○平方公尺，剩

餘○○,○○○平方公尺。但依據45年之徵收底冊記載蔡君等3人所使用面積為○○,○○○平方公尺，自46年至51年間之使用面積逐年增加，迄至52年使用面積與86年相同，均為○○,○○○平方公尺(其中蔡君使用面積為○,○○○平方公尺)；其使用面積與原租用剩餘面積不同，是否為軍方或臺南市政府撥用縣有土地後，仍由蔡君等3人使用，或使用其他地號土地，從舊資料中無從查知，需丈量後方可確定。有關當時是否辦理測量與蔡君等3人確認實際承租範圍及應收取之租金，因事已過久，無法考證。

(三)蔡君等3人與原臺南縣政府分別訂有「臺灣省國(省)有財產租賃契約」，租賃期限均約定自37年7月1日起至41年12月31日止，共計4年半。上開耕地租賃契約期滿之後，蔡君於42年間提出公產租用申請書，惟原臺南縣政府為了辦理縣有土地出售作業，對蔡君提出的繼續承租申請書「未予函覆且停止放租及換約」。嗣於48年1月26日原臺南縣政府雖通知蔡君等人換約，惟又因出租範圍重複、面積須檢測及平均地權實施等問題，一再延宕。原臺灣省政府於56年4月14日函復原臺南縣政府縣有耕地租約辦理事宜時，即要求該府對於租約期限屆滿繼續收租而未換約者，應通知限期換訂租約。然而，依原臺南縣政府92年12月4日函說明，當時檔案資料未發現該府通知承租人換約，亦未發現蔡君等3人向該府陳情換約之文件，故該府迄至86年止延續往年方式按「耕地租金標準」(甘藷折納代金)課徵使用補償金。惟現存歷年檔案所查得之資料文書，均稱蔡君等3人為承租人。

(四)又蔡君最早於37至41年間承租之耕地面積為○○,

○○○平方公尺，嗣經軍方及臺南市政府多次辦理撥用及蔡君建築房屋後，面積已有減少。其中○○○段○○-○、○○地號已不在耕地租賃範圍，其餘承租之○○-○、○○-○、○○、○○、○○-○○地號等5筆土地部分，重測後為○○段○○○○、○○○○、○○○○地號等3筆土地。惟無法確認究竟撥用了多少蔡君承租範圍之土地，但由蔡君有協議領取地上物補償費，及於47年4月8日陳情表示「所承租土地因前臺南市政府建築國民兵舍，應依實際使用面積徵收租金」可知，應確實有撥用到承租之耕地範圍，故原租賃面積○○,○○○平方公尺應已減縮。

(五)嗣48年1月26日原臺南縣政府通知蔡君換約，函文註明提出繼續租用申請書暨該地實測圖（須以正確測繪以免事後發生糾紛），應可認定撥用土地建兵營房等政府作為，使原臺南縣政府無法考究蔡君承租範圍面積減縮後之實際承租位置。且原臺南縣政府認為「出租範圍重複，面積尚須檢測核對，乃通知各申請人須派員實測後辦理」。但原臺南縣政府後又通知蔡君「因平均地權條例實施，為慎重起見，辦理換約須俟奉示後再行辦理」，顯見當時始終未能對蔡君承租部分辦理實測以確認實際承租範圍及應收租金，導致後來因「年代久遠、資料佚失」而「無從確定」具體租賃範圍，致生今日紛爭。

(六)據上可知，早期原臺南縣政府辦理耕地出租，僅以約略方式在租金徵收底冊記載面積，未實地丈量，以及同時出租耕地予蔡君等親屬，且可能有重複出租。嗣原臺南縣政府於48年間雖有意辦理實測，又因平均地權條例施行而擱置本欲實測換約之事，或因相關土地皆是原臺南縣政府位於臺南市轄區內之

土地，而早年交通不便、距離太遠未能實測，或未曾派員瞭解耕作情形，或已有實測為○,○○○平方公尺（因52年至85年面積一致）但未換約，或因內部檔案資料保存不當，又於原臺灣省政府通知該府已成不定期限租賃應限期換訂租約時疏漏通知，或承辦人員人事更迭，或因縣市政府移交資料未完整，不論原因為何，均無法指出蔡君之確定租約範圍。

(七)此外，陳訴人稱原臺南縣政府除了紙上對外宣稱取得用地外，從始至今皆未曾實質進入本案出租耕地進行管理或維護（如割除雜草、維護果樹等）。事實上，蔡君於76年即已死亡，由其繼承人繼續使用蔡君所承租縣有土地，惟原臺南縣政府迄至87年初派員前往現地勘查時，始發現部分地上已建有房屋，而後再調取歷年航照圖，確認自79年5月13日起已在耕作土地上建築房屋，顯見該府對於本案出租耕地未落實定期巡查並疏於管理，故實際使用人與使用情形，均毫不知情。

(八)綜上，原臺南縣政府對於蔡君等3人承租之縣有土地，於契約屆滿後，怠於辦理換約，嗣原臺灣省政府56年4月14日函示該府對於租約期限屆滿繼續收租而未換約者，應通知限期換訂租約，惟該府仍未辦理，迄至86年止均按「耕地租金標準」（甘藷折納代金）收取土地使用補償金，使租用之法律關係長期處於不確定狀態；又上開出租之縣有土地，歷經軍方與臺南市政府多次撥用，以及蔡君部分承租土地讓租後，原承租面積已有減少，惟始終未見該府辦理實地測量，或因「年代久遠、資料佚失」而「無從確定」具體承租範圍，致生今日紛爭；再者，蔡君於76年即已死亡，由繼承人繼續使用其所承租之土地，惟該府對於繼承人後續實際使用情形，均

毫不知情，迄至87年初派員前往現地勘查，始發現部分地上已建有房屋，且經核對歷年航照圖，自79年5月13日起已有建物存在，該府長久以來未善盡管理出租土地之責任，實有怠失。

三、蔡君承租之土地，至遲於72年即已符合耕地三七五減租條例第17條第1項第5款「經依法編定或變更為非耕地使用時」之構成要件，而應終止租約並依同條第2項規定給予補償。惟原臺南縣政府或改制後之臺南市政府，未依上開條例第17條規定辦理，即屬不當；臺南地院判決確認蔡君37年間承租之耕地租賃契約自79年5月13日起歸於無效後，臺南市政府未注意對於陳訴人有利之情形，先與陳訴人協商，選擇所有可行且對其權益損害最少之替代方案，並使其財產損失者得到適當補償，即向臺南地院提起「請求拆屋還地及給付不當得利」訴訟，使陳訴人面臨遭強制驅逐之困境，甚至對陳訴人及其兒子提出竊佔、毀損之刑事告訴，不僅有違行政程序法第7條、第9條規定，亦不符兩公約施行法第4條規定及「經濟社會文化權利國際公約」第4、7號一般性意見之意旨。

(一)「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」於西元(下同)1966年12月19日發布。

「公民與政治權利國際公約」已於1976年3月23日生效，「經濟社會文化權利國際公約」則在1976年1月3日生效(下稱兩公約)。我國之兩公約施行法於98年4月22日公布，該法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第4條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」因此，我國各級政府機關應依上開「經濟社會文化

權利國際公約」第4、7號一般性意見之意旨，給予所有土地及房屋使用人「適當住房權」及「使用權的法律保障」，使其享有一定程序之使用保障，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅，並應保證在執行驅逐行動前，須先與受影響者商量，探討所有可行的替代方案，以避免或儘可能減少使用強迫手段，使受驅逐通知者有法律救濟方法，使財產損失者得到適當賠償。

(二)耕地三七五減租條例(72年12月23日修正公布)第17條：「(第1項)耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之一不得終止：一、承租人死亡而無繼承人時。二、承租人放棄耕作權時。三、地租積欠達2年之總額時。四、非因不可抗力繼續1年不為耕作時。五、經依法編定或變更為非耕地使用時。(第2項)依前項第5款規定，終止租約時，除法律另有規定外，出租人應給予承租人左列補償：一、承租人改良土地所支付之費用。但以未失效能部分之價值為限。二、尚未收穫農作物之價額。三、終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一。」

(三)行政程序法第7條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」第9條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」

(四)本案依臺南地院之確定判決，蔡君等3人自37年承租縣有土地，面積○○,○○○平方公尺，租期屆滿後仍為租賃物之使用收益，原臺南縣政府未為反對

之意思，且繼續收取地租，應視為以不定期限繼續契約，且不因臺南師管區與臺南市政府多次撥用而無效，在未被撥用收回之土地上，乃成立耕地租賃契約。另該判決無從判斷陳訴人所有之A1、A2、A3、A4建物所占用之○○段○○○○地號土地（○○○○平方公尺），是否係在承租範圍內，但陳訴人以承租之土地建築房屋居住，已不在自任耕作之列，應構成耕地三七五減租條例第16條第2項所定原租約無效之原因，認定耕地租約自79年5月13日無效，未慮及所占用之土地可能非位於蔡君原租用範圍內、農舍並非不得作為居住使用，以及原承租面積之小部分變更不應終止租約等理由，做出有利於陳訴人之判斷，實值商榷，調查意見一業已論述綦詳。

（五）又原臺南縣政府92年12月4日函說明略以：「本府86年6月以前均按耕地租金標準，以甘藷折納代金……課徵使用補償金，87年初本府派員前往現地勘查發現部分地上建有房屋，擬（改）依基地租金標準課徵租金或使用補償金，惟因……縣有地使用分區編為古蹟用地、綜合體育場用地、機關用地及住宅區用地，占用情況複雜，經現況測量後，參酌與『國有財產法』及『國有耕地放租實施要點等現行放租』規定不符，本府乃於87年9月4日以府財產字第157970號函，依……○○段○○○○地號○○○○平方公尺……縣有土地課徵使用補償金⁶……」。

（六）另依臺南市政府說明，因陳訴人所占用之○○段○○○○地號土地現況為臺南市體育園區內之公用土地，供民眾休閒運動使用，其使用分區為「體育場用地」，該土地之使用，依「臺南市市有財產管理

⁶ 以上係指地上房屋所占用之面積。

自治條例」相關規定，應依其用途（體育場用地）使用，不得變更，於土地現況用途未廢止，亦未變更非公用財產理由之情形下，現狀依規定無法辦理出租；另同段○○○○-○地號土地為該府財政稅務局經管之市有土地，其使用分區為「住宅區」，陳訴人無權占建，爰由該府體育局併同向法院對當事人提起拆屋還地之訴。

(七)按臺南地院於訴訟審理過程，曾於99年1月8日辦理現場勘驗，認定陳訴人所有建物A1- A5，周圍為樹林及空地，並無商業價值，A4、A5為一層樓磚造鐵皮屋頂建物，A3鐵皮屋頂已崩落，僅存骨架及柱子，A2為鴿舍，A1為鐵皮屋，四面無牆壁，屋況破舊⁷。而陳訴人等亦於訴訟中提出蔡君日籍時期即已設籍於「桶盤淺段」之戶籍證明，耕作之時間早於臺灣光復前，且定有屋舍才能設籍、住居，又育有子女10人，子嗣分區耕作，另設屋舍，亦與當時之農村生活習慣相符。此外，陳訴人於耕作時發覺有不明屍骨、無主墳墓，基於民俗，54年間曾於住家耕地旁蓋「萬勝仙王廟」，加以奉祀，求取平安，為申請電錶，63年由當時南區區長出具證明書，故54年間即有房舍之事實⁸。顯見陳訴人等世居於此，承租土地耕作並建屋居住，而陳訴人之建物破舊不堪，甚已崩落。

(八)又按蔡君自45年起，承租範圍已減縮於○○段○○○○、○○○○、○○○○地號等3筆土地內，面積固定為○,○○○平方公尺。依臺南市政府提供之都市計畫沿革資料，○○○○、○○○○、○○○○

⁷ 98年度訴字第1306號判決書33-34頁。

⁸ 98年度訴字第1306號判決書17-19頁。

地號等3筆土地，於38年間即已劃設為「公園用地」⁹，68年間變更為「綜合體育場用地」¹⁰，72年調整名稱為「體育場用地」¹¹。故蔡君承租之土地，至遲於72年即已符合耕地三七五減租條例（72年12月23日修正公布）第17條第1項第5款「經依法編定或變更為非耕地使用時」之構成要件，而應終止租約並依同條第2項規定給予蔡君或其繼承人補償。惟原臺南縣政府或改制後之臺南市政府，均未依該條例第17條規定辦理，即屬不當。

（九）再者，原臺南市體育處以陳訴人與其兒子未經其同意或授權，擅自侵入○○段○○○○地號土地並將該土地上之樹木，再逕自栽種樹木幼苗於其上，以此方式竊佔該筆土地，向臺灣臺南地方檢察署提出竊佔、毀損告訴，案經檢察官偵查後，於108年11月28日為不起訴處分¹²。前臺南市體育處不服聲請再議，經臺灣高等檢察署臺南檢察分署檢察長於109年1月2日認再議之聲請為無理由，駁回再議之聲請¹³。前臺南市體育處仍不服，於109年1月14日向臺南地院聲請交付審判，案經該法院109年9月9日裁定¹⁴：「聲請駁回」。裁定理由重點略以：

1、陳訴人等因本案土地涉及租賃關係存在與否而與聲請人多有民事爭議，陳訴人等主觀認定其有權依租賃關係占有使用本案土地。是其等使用本案土地是否具有不法所有意圖之竊佔犯意，已生疑

⁹ 38年12月30日亥陷南市建字第17022號發布實施「臺南市都市計畫（公共設施部分）」劃設為「公園用地」。

¹⁰ 68年10月23日南市工都字第53210號發布實施「變更及擴大臺南市主要計畫案」變更為綜合體育場用地。

¹¹ 72年10月6日發布實施「變更臺南市主要計畫（通盤檢討）案」調整名稱為「體育場用地」。

¹² 108年度偵字第11434號不起訴處分書。

¹³ 109年度上聲議字第33號處分書。

¹⁴ 109年度聲判字第5號。

義；陳訴人等主觀上認為其等有權使用本案土地，倘亦有種植樹木，實難認定其等具竊佔主觀犯意；陳訴人等縱雖有砍除樹木種植其他樹木幼苗，其在種植樹木幼苗時，土地本原在陳訴人等之支配持有管領下，陳訴人等並非先排除再建立新之持有支配關係後而種植樹木幼苗，依上開說明，即不能認為是新的竊佔行為。

2、無證據證明陳訴人等所砍除之土地上樹木「非係」陳訴人等所栽種或是前臺南市體育處所有，於刑事案件中，應先有積極事證證明陳訴人等就該樹木不具管理或處分權，始能再論其等有無毀棄損壞行為。陳訴人等於偵查中供稱：「遭砍伐的樹木是我小時候就種了，那個是我祖父輩就種了，我們租來就是要耕種」等語，是陳訴人等是否不具處分權限，實有疑義；陳訴人等主觀上既然認知其等與原臺南縣政府間就本案土地之租賃契約仍然合法存續，即認知其等對於本案土地有合法之使用、收益權，則其等在本案土地上修剪自行栽種之樹木，亦難認有毀損之犯意。故難僅以上開樹木有砍除、拔起一事，即認定係由陳訴人等構成毀損。

(十)原臺南縣政府於92年12月因陳訴人積欠使用補償金乃向法院聲請支付命令，後經協商同意先依耕地三七五減租條例以甘藷折納代金先行繳納，並撤回支付命令。期間陳訴人等遲未提起確認之訴，該府繼續催繳積欠金額，至98年6月15日再次向臺南地院聲請支付命令，固非無由，惟臺南地院判決¹⁵確認自79年5月13日起蔡君租賃契約歸於無效後，改制

¹⁵ 100年7月12日98年度訴字第1306號判決，100年8月15判決確定。

後臺南市政府未依行政程序法第7條、第9條規定，注意上述對於陳訴人有利之情形，亦未依兩公約施行法第4條規定及「經濟社會文化權利國際公約」第4、7號一般性意見之意旨，先與陳訴人協商，選擇所有可行且對其權益損害最少之替代方案，並適當補償其財產損失，即採取「請求拆屋還地及給付不當得利」訴訟之強迫手段，迫使其面臨遭強制驅逐之困境，甚至對陳訴人及其兒子提出竊佔、毀損之刑事告訴，實有未當。

- (十一)綜上，蔡君承租之土地，至遲於72年即已符合耕地三七五減租條例第17條第1項第5款「經依法編定或變更為非耕地使用時」之構成要件，而應終止租約並依同條第2項規定給予補償。惟原臺南縣政府或改制後之臺南市政府，未依上開條例第17條規定辦理，即屬不當；臺南地院判決確認蔡君37年間承租之耕地租賃契約自79年5月13日起歸於無效後，臺南市政府未注意對於陳訴人有利之情形，先與陳訴人協商，選擇所有可行且對其權益損害最少之替代方案，並使其財產損失者得到適當補償，即向臺南地院提起「請求拆屋還地及給付不當得利」訴訟，使陳訴人面臨遭強制驅逐之困境，甚至對陳訴人及其兒子提出竊佔、毀損之刑事告訴，不僅有違行政程序法第7條、第9條規定，亦不符兩公約施行法第4條規定及「經濟社會文化權利國際公約」第4、7號一般性意見之意旨。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請臺南市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、調查意見經委員會討論通過後公布。

調查委員：施錦芳

中 華 民 國 1 1 5 年 7 月 2 4 日

