高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
111年度簡上字第50號

上　訴　人　臺南市政府地政局

代　表　人　陳淑美
訴訟代理人　吳榮昌　律師
　　王聖凱　律師
被 上訴 人　王升勇
訴訟代理人　陳昆明　律師

上列當事人間農地重劃事件，上訴人對於中華民國111年8月26日臺灣臺南地方法院110年度簡更一字第11號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人所有位於臺南市西港區西港段1210地號土地（被上訴人應有部分為1/6，該地經民國107年度西港區地籍圖重測後為港安段580地號，下稱系爭土地），屬上訴人58年辦理西港農地重劃區內之土地。嗣○○市○里地政事務所（下稱佳里地政事務所）辦理107年度西港區地籍圖重測時，發現系爭土地之登記面積為184平方公尺，實測面積為194平方公尺，有土地實測面積較登記面積多出10平方公尺之圖簿不符情形，且逾法定容許誤差範圍，佳里地政事務所遂依地籍測量實施規則第232條規定，以107年5月1日所測量字第0000000000號函報請上訴人查處。上訴人核認係肇因於原農地重劃時之土地面積分配計算作業有誤，應依農地重劃施行細則及地籍測量實施規則第232條等規定，辦理更正土地登記面積及差額地價找補相關作業。針對系爭土地實測面積較登記面積超出法定容許誤差之部分，因其公告現值為每平方公尺新

臺幣（下同）1萬9,500元，全部土地所有權人共應納差額地價19萬5,000元。上訴人遂以107年10月22日南市農地字第0000000000號函（下稱107年10月22日函）通知被上訴人應於107年11月22日之前，依其持分比例繳納差額地價3萬2,500元，復因被上訴人未於指定期限內繳納，上訴人乃另以108年3月28日南市地農字第0000000000號函（下稱原處分）限被上訴人於108年5月3日前繳納差額地價，如逾期未繳納，將依法強制執行。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經臺灣臺南地方法院（下稱原審法院）以108年度簡字第107號行政訴訟判決（下稱前審判決）駁回其訴，被上訴人提起上訴，經本院109年度簡上字第51號判決（下稱發回判決）將該判決廢棄，發回原審法院更為審理。嗣經原審法院更為審理後，以原判決撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及訴之聲明、上訴人於原審之答辯及聲明、原判決理由，均引用原判決所載。

三、上訴意旨略以：

(一)農地重劃條例及其施行細則（71年3月12日訂定）前，依土地法第136條、139條規定，及行為時土地重劃辦法第4條、第5條第9款、第7條、第13條規定，因農地重劃致分配土地面積之增減，明定有差額地價補償之適用。農地重劃條例及其施行細則施行後，除上述規定外，農地重劃條例第21條第2項、第23條第1項亦訂有補償分配之規範，農地重劃條例施行細則第51條則明定，因農地重劃而實際分配之土地面精小於應分配之面積者，就其不足部分主管機關應發給差額地價補償。從而，在農地重劃條例及其施行細則施行前辦理完竣之農地重劃地區，若農地所有權人實際受分配之土地面積超過應分配之面積者，仍應適用現行農地重劃條例及其施行細則第51條規定，據以辦理差額地價繳領。依內政部93年4月1日內授中辦地字第0000000000號函、105年3月18日內授中辦地字第0000000000號函，亦釋明：農地重劃區內參加交換分

配之土地，日後再辦理地籍測量或地籍圖重測，發現圖薄不符等面精增減情形，如經主管機關查明係屬重劃作業所致，仍應依規定辦理差額地價相互找補。故基於程序從新原則，上訴人自得依現行農地重劃條例施行細則第51條規定，以原處分限期命被上訴人繳納差額地價。

(二)上述差額地價補償之規範，性質上具有衡平利益與損害之不當得利意涵，縱使上訴人於58年辦理上述農地重劃時，曾依行為時土地重劃辦法第5條第9款規定及臺灣省地政局所訂定之辦理農地重劃「工作程序表」、「進度表」相關程序，將經核定載有重劃分配地段之價值與原地段有差異時之補償金額及補償辦法之土地重劃計劃書通知各該所有權人並予以公告，對上訴人及重劃區內土地所有權人應例外地不具有拘束力，以免土地所有權人遭受權益侵害之失衡情事產生。況系爭土地未曾經過差額地償找補程序，上訴人自不受58年辦理系爭西港農地重劃確定後之計劃書、重劃分配地段之價值與原地段有差異時之補償金額及補償辦法之拘束。

(三)上訴人依農地重劃條例及其施行細則第51條規定行使差額地價請求權，以原處分限期命被上訴人繳納差額地價，並不以58年間辦理西港農地重劃分配時存有作業疏失為必要。觀之上開規定，「並未」限定須於辦理重劃分配時存有作業疏失，方得請求差額地價補償。再者，在58年間辦理西港農地重劃之測繪過程，雖無類如現行農地重劃條例第34條、第36條規定之「交地測量」程序，但重劃分配程序涉及人民財產權之得喪變更，則斯時主管機關未辦理交地前之實地測量作業，核有未就人民有利或不利情形均一律注意調查之程序違誤，難謂重劃分配作業程序全然無疏失。

(四)本院發回判決雖以系爭土地之土地增值利益理應分段看待，不能如「臺南市農地重劃審議協調會106年第1次會議」之決議內容，採單一計算標準計算為由，發回由原審法院審理。然依其廢棄理由，實已肯認上訴人享有差額地價補償請求權，且該請求權並未罹於時效。原判決未以本院廢棄理由之

法律上判斷為判決基礎，卻逕以系爭土地之圖簿不符情形，非因58年農地重劃分配作業之疏失所致，據以否認上訴人之差額地價補償請求權掉在，即有不適用行政訴訟法第260條第3項規定之違背法令。

四、本院經核原判決撤銷訴願決定及原處分，並無違誤，茲就上訴意旨再予論述如下：

(一)按農地重劃條例（69年12月19日制定）暨其施行細則（71年3月12日訂定）施行前之法規狀態，土地法第135條規定：「市縣地政機關，因左列情形之一，經上級機關核准，得就管轄區內之土地，劃定重劃地區，施行土地重劃，將區內各宗土地重新規定其地界：……三、耕地分配不適合於農事工作，或不利於排水灌溉者。四、將散碎之土地交換合併，成立標準農場者。五、應用機器耕作，興辦集體農場者。」第136條：「土地重劃後，應依各宗土地原來之面積或地價仍分配於原所有權人。但限於實際情形不能依原來之面積或地價妥為分配者，得變通補償。」第139條：「土地重劃後，土地所有權人所受之損益，應互相補償，其供道路或其他公共使用所用土地之地價，應由政府補償之。」行為時土地重劃辦法(行政院35年10月31日制定公布，71年4月27日公告廢止）第13條規定：「重劃土地之互相補償，一律以原有土地之地價為計算標準，其差額以現金清償之。」於農地重劃條例暨其施行細則施行後，現行農地重劃條例第36條規定：「重劃分配之土地，在農地重劃工程費用或差額地價未繳清前不得移轉。但承受人承諾繳納者，不在此限。」農地重劃條例施行細則第51條規定：「重劃後實際分配之土地面積超過應分配之面積者，縣（市）主管機關於重劃土地交接後應通知土地所有權人，就其超過部分，按查定重劃地價，限期繳納差額地價；其實際分配之土地面積小於應分配之面積者，就其不足部分，按查定重劃地價，發給差額地價補償。」可知農地重劃條例暨其施行細則施行前、施行後，關於參加農地重劃因土地分配所生之面積增減，均有找補差額

地價之法律依據。蓋農地重劃係將一定區域內原屬零散畸零、未鄰灌排水路之各筆農地，予以交換分合，區劃整理成適合農作生產之一定標準坵塊，分配給區內原所有權人，並因此發生面積與區位上之變動，則對於因重劃所生之損益及利得，即產生區內所有權人應負擔重劃費用，及繳納差額地價等方式解決所有權人間因土地面積增減或價值落差之問題，而涉及人民財產權之變動。故因農地重劃完竣之土地分配結果，致原土地所有人實際分配之土地面積超過應分配之面積者為限，主管機關始得依農地重劃條例施行細則第51條規定，命限期繳納差額地價。

(二)次按土地法第46條之1規定：「已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量。」第46條之2規定：「重新實施地籍測量時，土地所有權人……逾期不設立界標或到場指界者，得依左列順序逕行施測：一、鄰地界址。二、現使用人之指界。三、參照舊地籍圖。四、地方習慣。」第46條之3規定：「(第1項)重新實施地籍測量之結果，應予公告，其期間為30日。……(第4項)逾公告期間未經聲請複丈，或複丈結果無誤或經更正者，地政機關應即據以辦理土地標示變更登記。」地籍測量實施規則第185條規定：「地籍圖重測，應依下列程序辦理：一、劃定重測地區。二、地籍調查。三、地籍測量。四、成果檢核。五、異動整理及造冊。六、繪製公告圖。七、公告通知。八、異議處理。九、土地標示變更登記。十、複(繪)製地籍圖。」可知地籍圖重測係針對地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，致生圖簿不符情形之地區，主管機關依職權劃定地區，使用較新之測量技術，利用地籍調查及測量等方法，測定各宗土地界址，重新計算面積、編定新地段、地號，繪製全新地籍圖及辦理土地標示變更登記。此項制度之設計目的，在於確實整理地籍，將人民原有土地所有權範圍，完整正確反映於地籍圖，以建立完整正確土地資料，使圖地簿相符，解決老舊地籍圖引起

之問題，達到健全地籍管理之目的，並無增減人民私權之效力（司法院釋字第374號解釋意旨參照）。故地籍圖重測僅係將人民原有之土地所有權反映於新地籍圖上，不發生人民原有土地所有權得喪變更之效果，則實施地籍圖重測結果，縱應訂正圖簿資料致土地登記面積有增減，依上述法理說明，因人民之財產權實際上並未增減變動，不生重測範圍區內所有權人間應給予補償、繳納差額地價或依土地價值比例負擔相關費用之問題，現行法律亦無此類找補差額地價之明文規定。

(三)依上所述，農地重劃與地籍圖重測之法律依據、目的及程序，均有所不同。是以，關於先行完成農地重劃地區，嗣後因特殊需要情形而辦理地籍圖重測，主管機關發現土地之圖簿不符合且土地面積有增減情形時，自應先查明是否屬重劃分配作業疏失所致，始得依農地重劃條例及其施行細則第51條規定，開啟差額地價相互找補程序。倘非農地重劃分配作業疏失所致，純係地籍圖重測所生之結果，即無法律依據得命原土地所有權人繳納差額地價。經查，系爭土地位於58年辦理之西港農地重劃區內，業於當年辦理農地重劃完竣；嗣佳里地政事務所實施107年度地籍圖重測作業，發現有上述實地面積與登記面積間圖簿不符之情形。依前述說明，上訴人自應先查明圖簿不符合情形係因重劃分配作業疏失所致，始得適用農地重劃條例施行細則第51條規定命被上訴人繳納差額地價。經核原判決審認附於前審卷之土地分配副卡、西港農地重劃區重劃後土地清冊及土地所有權人分配面積差額地價補償清冊，認定當時有以分配前、後之土地面積及重劃時地價為評價依據，計算出各土地所有權人「分配耕地應領取之面積差額地價補償費」之結算差額地價補償清冊，據以辦理差額地價補償核發作業，於63年4、5月間由原土地所有人丁國亨等人於63年4、5月間領取分配面積差額地價補償金完竣之事實，而為主管機關於63年4月間對符合上述規定要件之各土地所有權人已作成認定差額地價的行政處分之判

斷。又上訴人未依原審補正命令提出58年西港農地重劃區重劃計劃書等相關證據，故無從得知該重劃計劃書有關差額地價之結算案件辦理程序為何及其調整所有權人間之損益基準為何，亦無從比較與農地重劃條例規範之要件有無差異，則為農地重劃主管機關之上訴人作成處分前，未依職權查明系爭土地所涉面積圖簿不符之情形，係因重劃分配作業疏失之原因事實所致，於原審程序復未能提出有利證據以資證明，則其主張據以作成原處分之原因事實，即難以採信。原判決認定事實核與調查之證據相符，亦無違經驗法則及論理法則，自可採為本判決之基礎。上訴意旨仍重申系爭土地發生圖簿不符之面積增加情形，係因58年農地重劃分配作業疏失之原因事實所致，據以指摘原判決違背法令，核係就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，尚無可採。

(四)又58年間辦理西港農地重劃時，依臺灣省地政局51年11月2日函附「辦理農地重劃工作程序表及進度表」辦理測繪過程，依當時相關法規，並無類如現行農地重劃條例第34條、第36條規定之「交地測量」程序。故主管機關辦理上述農地重劃作業，未辦理交地前之實地測量作業，於結算差額地價後即逕行交地，依當時有效之法令，尚無不合，難認當時未辦理交地測量構成重劃分配作業之疏失，更難據以認定此為系爭土地發生圖簿不符情形之原因。故上訴人主張主管機關當時漏未辦理交地前之實地測量作業，即進行土地分配予原所有人之作業程序，有違反行政程序法第9條規定應就當事人有利及不利之情形一律注意之情形，據以推論當時有重劃分配作業疏失，且因此使系爭土地發生圖簿不符合情形云云，即非可採。

(五)原判決審酌上訴人於前審提出之答辯狀，載明「1.早期農地重劃區辦理地籍測量，因當時測量儀器簡陋及設備有限，施測當時之測量技術精度不足或疏誤，且圖籍比例尺過小，故地籍圖精度亦相對較差；且當時土地分配僅依施工後農水路位置，參照分配圖上應分配面寬，採竹尺或皮尺量距，逐筆

依序量測埋設分配界標；加上早期製圖及面積計算技術係以圖解法測繪計算，存有儀器精密度與正確性不佳之問題，並缺少作業規範，造成農地重劃圖籍與實地不符情形。……」等語（前審卷第104頁），論明：系爭土地於107年度地籍測量後發現圖簿不符之面積增加情事，可能係因嗣後天然地形變遷，或58年農地重劃時，受限於當時測量技術而發生誤差所致，而現今使用測量技術及儀器設備之精度，遠較日據時期或58年辦理西港農地重劃時期優良，故因現時測量計算所得面積較為精確，致與原登記面積不符，係採用新測量技術重測後之當然結果，尚難認定該不符情形係因農地重劃作業之疏失所致，與上述其他證據資料無違，核其認事用法，尚無違誤。

(六)按行政訴訟法第260條第3項規定：「受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」依同法第263條之5規定準用於高等行政法院上訴審程序。依該規定文義，可知對受發回或發交判決發生拘束力者，僅限於廢棄理由之「法律上判斷」，而不及於「事實認定」。又依行政訴訟法之審級制度設計，事實調查及證據取捨本為事實審法院之固有職權，況上級審法院將案件發回或發交後，該案件再度繫屬於為事實審之下級審法院，下級審法院自得為必要之事實發現或證據之調查，並基於新事實之認定而作成裁判。經核原判決依新的證據資料之調查結果，而為系爭土地發生圖簿不符之面積增加情形，並非因58年農地重劃分配作業疏失所致之新事實認定，並以此新事實為其判決基礎，並無違反上述規定。上訴意旨指摘原判決有不適用上述規定之違背法令，核係個人之主觀一己見解，並無可採。

五、綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，業已說明其認定事實之依據及得心證之理由，並無判決違背法令之情形。上訴論旨仍執前詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、結論：上訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　2　　月　　29　　日

審判長法官　李　協　明

法官　邱　政　強

法官　孫　奇　芳

以上正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　2　　月　　29　　日

書記官　宋　鑠　瑾