高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
111年度訴更二字第23號
民國113年8月21日辯論終結

原　　告　郭展源

被　　告　臺南市政府地政局

代　表　人　陳淑美
訴訟代理人　林石猛　律師
　　林　楷　律師

上列當事人間農地重劃事件，原告不服臺南市政府中華民國107年7月23日府法濟字第1070802165號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、第一審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)緣坐落○○市○○區○○段（下稱中州段）1787-7、1787-8及1787-9地號等3筆土地（下合稱系爭土地），在民國58年間辦理農地重劃完竣。嗣於100年及104年間，原告陸續以買賣方式取得系爭土地之所有權。因○○市○里地政事務所（下稱佳里地政事務所）於106年間辦理106年度地籍圖重測作業，發現系爭1787-7、1787-8、1787-9地號土地原登記面積為212、3、7平方公尺，然實際面積分別為277、7、8平方公尺，各自增加原登記面積65、4、1平方公尺，共計增加面積70平方公尺。嗣臺南市政府所屬臺南市農地重劃審議協調會（下稱審議協調會）於106年7月27日依「臺南市農地重劃審議協調會設置要點」召開106年第1次會議，決議臺南市已辦竣農地重劃區地籍疑義案件處理，以「更正時」之公告土

地現值作為差額、補償之計算標準。被告復於106年9月5日召開「106年度地籍圖重測區-西港區中州段1680-7地號等15筆土地面積不符」案說明會（下稱106年9月5日說明會），並以106年9月25日南市地農字第106994088號函（下稱106年9月25日函）向包含原告在內之農地重劃區土地所有權人說明，通知有此情形之各土地所有權人應辦理土地標示變更登記（登記面積更正），並依更正時之公告土地現值計算應繳納之地價差額。

(二)原告對於繳納差額地價事宜仍有疑義，於106年10月6日向被告提出重測異議復查申請，經被告以106年11月2日南市地農字第1061066358號函（下稱106年11月2日函）復原告，本件依法應繳納農地重劃後差額地價，並按更正時之公告土地現值作為差額、補償計算標準。嗣被告再以107年4月11日南市地農字第1070361011號函（下稱原處分）通知原告辦理土地面積更正登記並繳納依更正時即106年公告土地現值計算之差額地價計新臺幣（下同）1,134,000元。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經本院107年度訴字第389號判決（下稱本院前審判決）駁回，原告仍表不服，提起上訴，經最高行政法院108年度判字第526號判決將本院前審判決廢棄，發回本院更為審理，經本院108年度訴更一字第16號判決（下稱本院更一審判決）駁回原告之訴，原告猶未甘服，提起上訴，經最高行政法院110年度上字第509號判決廢棄本院更一審判決，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、58年西港農地重劃區內之原地主，於重劃進行中應已完成差額地價找補之程序，被告即應受拘束，自不得再行作成請求差額地價之行政處分。

2、基於舉證責任分配法則，被告既主張有差額地價之請求權存在，自應就「系爭土地登記面積與實際土地面積不符，係因58年農地重劃分配作業疏失所導致」等事實負舉證責任。被

告迄今均無法舉證證明，其所為之原處分自有瑕疵，應予撤銷。

3、退步言之，縱原告應繳納差額地價（原告否認），該差額地價之數額亦非如被告所主張逕以公告現值作為差額地價之繳納標準，且被告於查估程序過程中亦應審酌系爭土地所在西港農地重劃區係於58年完成農地重劃等情狀。據此，姑且不論原告是否應繳納差額地價，被告所主張之差額地價金額既然未經踐行查估程序，其所得出之差額地價數額亦不具有合法性，原處分及訴願決定即有違誤，而應予撤銷。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、依106年至108年○○市○○區地籍圖重測實施計畫（下稱系爭重測計畫）所載，系爭土地所在之中州段及西港段、南海埔段、八分段、劉厝段原屬58年農地重劃區，而今已納入都市計畫之範圍；且因鄰接之慶安段、港南段於84年地籍圖重測時，疑似未落實重測區內外土地測量、圖籍接合作業，致使3份不同時期繪測之地籍圖接合困難。為此，臺南市政府才對中州段進行地籍圖重測作業。

2、查西港區於58年進行農地重劃後，中州段1787地號土地於66年間分割出1787-1至1787-7地號等7筆土地。據66年分割時複丈成果圖顯示，中州段1787-7地號與1787-6地號土地鄰接之邊界長度為21.1公尺，然106年重測為22.21公尺；又1787-7地號土地於66年分割時，南側（即圖面下方）之邊界長度為13.3公尺，然106年重測實際為14.99公尺（1787-7地號土地10.99公尺＋1787-8地號土地4.00公尺）。堪認原先重劃後之中州段1787地號土地乃至66年分割後之中州段1787-7地號土地（包含系爭1787-7、1787-8地號等2筆土地）即有地籍圖登記面積小於實際使用範圍（即106年重測結果）不一致之錯誤，而此錯誤確實源於重劃錯誤（現場發給使用人的範圍與圖面上不符）。

3、系爭土地於58年辦理農地重劃時，係依臺灣省地政局51年11月2日（51）112地戊字第2429號函（下稱臺灣省地政局51年11月2日函）公布之「辦理農地重劃工作程序表及進度表」及農地重劃條例施行細則第49條規定辦理，經過測量、調查、規劃設計、土地分配、施工、公告等階段後，按已完工之農水路角點為基點，再按分配圖所載之邊長，於實地使用竹捲尺量距設樁，辦理點交。惟礙於當時測量技術不精準而未能發現重劃時有錯誤（詳如前述），直到106年佳里地政事務所辦理地籍圖重測始發現之。職此，系爭土地於58年辦理農地重劃時，被告縱有辦理交地測量，然囿於測量技術，辦理西港農地重劃對分配面積差額地價找補時，尚無從知悉實際面積與圖面不符，難謂已達可行使請求權之狀態，是被告於107年4月11日以原處分命原告補繳差額地價之請求權，尚未罹於時效。

4、依平均地權條例第46條所定程序查估之公告土地現值，具有代表性、公平性，且農地重劃條例第21條第1項及同條例施行細則第30條亦規定辦理重劃查估地價時，當期之公告土地現值為應參考之依據。職此，公告土地現值依法自得作為西港區當地之區段地價估定依據。復參考原告購買系爭土地之公契，其購買價格亦與更正時（106年）之公告土地現值相當。從而，原處分以更正時（106年）之公告土地現值每平方公尺16,200元作為系爭土地差額地價之計算標準，尚屬合理。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：系爭土地於106年度地籍圖重測後，發現圖簿不符之面積增加情形，是否屬58年農地重劃分配作業疏失所致？被告以原處分命原告繳納系爭土地之差額地價，是否有據？

五、本院的判斷：

(一)事實概要記載之事實，有臺南縣西港農地重劃區土地分配副卡、土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊、重劃後土地清冊、原有土地清冊等土地分配資料（本院107年度訴

字第389號卷〔下稱前審卷〕第487至497頁）、系爭土地登記公務用謄本（前審卷第225、233、221頁）、內政部105年11月3日臺內地字第0000000000號函（本院108年度訴更一字第16號卷〔下稱更一審卷〕第217至218頁）、系爭重測計畫（前審卷第293至307頁）、系爭土地重測地籍調查表（原處分卷第145、153、139頁）、佳里地政事務所106年度地籍圖重測區農地重劃疑義土地清冊（前審卷第311至313頁）、審議協調會106年7月27日106年第1次會議紀錄（前審卷第132至133頁）、106年9月5日說明會紀錄（前審卷第76至79頁）、被告106年9月25日函（前審卷第75頁）、原告106年10月6日重測異議復查申請書（前審卷第81頁）、被告106年11月2日函（前審卷第83至85頁）、原處分（前審卷第87至90頁）、差額地價計算表（前審卷第91頁）、訴願決定書（前審卷第23至30頁）、本院前審判決（更一審卷第41至58頁）、最高行政法院108年度判字第526號判決（更一審卷第17至39頁）、本院更一審判決（本院卷第29至53頁）、最高行政法院110年度上字第509號判決（本院卷第15至28頁）等證據可以證明。

(二)地籍圖重測之目的、程序與農地重劃不同，已辦竣農地重劃地區，原則上不列入重測範圍，倘已完成農地重劃地區再辦理地籍圖重測發現面積有增減情形時，應先查明是否為重劃分配作業疏失所致：

1、應適用之法令：

(1)土地法：

①第46條之1：「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。」

②第46條之2第1項：「重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界。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。」

③第46條之3：「(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2項)土地所有權人認為前項測量結果有錯誤，除未依前條之規定設立界標或到場指界者外，得於公告期間內，向該管地政機關繳納複丈費，聲請複丈。經複丈者，不得再聲請複丈。(第3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。」

④第47條：「地籍測量實施之作業方法、程序與土地複丈、建物測量之申請程序及應備文件等事項之規則，由中央地政機關定之。」

(2)地籍測量實施規則：

①第1條：「本規則依土地法第47條規定訂定之。」

②第185條：「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。」

(3)土地法第46條之1至第46條之3執行要點（下稱執行要點）第1點：「（第1項）重測區範圍之勘選，應於重測工作開始前半年，依下列原則，實地審慎勘選：（一）地籍圖破損、誤謬嚴重地區。（二）即將快速發展之地區。（第2項）下列地區不列入重測範圍：（一）已辦理或已列入土地重劃、區段徵收或土地、社區開發且有辦理地籍測量計畫者。（二）都市計畫樁位坐標資料不全者。（三）地籍混亂嚴重，辦理重測確有困難者。」

2、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（如土地分割、天然地形變遷及人為界址變動等）致生圖、簿、地不符情形之地區，由主管機關基於職權劃定地區重新辦理地籍測量，實地調查土地界址，利用地籍調查及測量等方法，測定各宗土地界址、位置、形狀後，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。重測之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）。臺灣光復後，雖於45年至61年間辦理地籍圖修正測量，62年至64年間試辦地籍圖重測，惟因欠缺法律依據，為全面實施地籍圖重測，方於64年間修正土地法增訂第46條之1至第46條之3等規定，作為辦理地籍圖重測之法律依據。依上可知，地籍圖重測是依據土地法及地籍測量實施規則等有關規定，劃定重測地區，應用測量儀器與技術測定各宗土地之位置、形狀及計算面積，並依計算之成果辦理重測區範圍內土地之重測結果公告、異議及土地標示變更登記；地籍圖重測公告確定之結果，僅有宣示的確認效力，並無創設的確定私權之效力，地籍圖重測結果，縱應訂正圖簿資料，並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。

3、而農地重劃係將一定區域內原屬零散畸零、未鄰灌排水路之農地，予以交換分合，區劃整理成一定標準坵塊，並興修水利及配置農、水路，以改善生產環境、擴大農場規模及增進農地利用之綜合性農地改良措施。早期農地重劃之推行，係依據土地法、土地法施行法及土地重劃辦法辦理。土地法於19年6月14日制定，而35年3月23日修正公布之土地法第3編第6章「土地重劃」（第135條至第142條）及35年4月29日修正公布之土地法施行法第33條至第35條僅作原則性規定；行政院復於35年10月31日制定公布土地重劃辦法（71年4月27日公告廢止）共30條，作為辦理土地重劃之依據。臺灣自47年開始實施之農地重劃，即係依據上述規定辦理。後為擴大推行農地重劃，廣收農地重劃效益及對農地重劃作業程序及方法為統一規定，方於69年12月19日公布施行農地重劃條例，作為此後農地重劃之規範。準此可知，農地重劃是將選

勘而劃定地區內之農地予以重劃，經交換分合配給區內所有權人，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，及以補償或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，涉及人民財產權之變動。其與地籍圖重測係將人民原有之土地反映於新地籍圖上，不生人民原有土地所有權得喪變更之情形不同。二者之法令依據、所欲達到之政策目的及性質均不相同。

4、又上開執行要點第1點明定，已辦竣農地重劃地區，不列入重測範圍。內政部105年3月18日內授中辦地字第0000000000號函（下稱內政部105年3月18日函）附「研商『已辦竣農地重劃地區經辦理地籍圖重測後，發現地籍謬誤之處理方式』事宜會議紀錄」亦載明：「（三）……執行要點第1點規定，已辦竣農地重劃地區，不宜列入重測範圍，因此，選勘地籍圖重測範圍時應儘量避免將辦竣農地重劃地區納入辦理，倘確須納入地籍圖重測，應於重測計畫書中詳予敘明其必要性、法令依據及測量後如發現地籍誤謬、面積增減情形時之處理方式。（四）已完成農地重劃地區再辦理地籍圖重測發現面積有增減情形時，應先查明是否屬重劃分配作業疏失……。」等語（前審卷第139至143頁）。

5、經查，臺南市政府前於105年9月間擬定系爭重測計畫（前審卷第293至307頁），其內容記載：本計畫辦理重測範圍坐落於西港區，辦理地段有西港段、南海埔段、中州段、劉厝段、八分段、慶安段及港南段，分屬58年度農地重劃區（西港段、南海埔段、中州段、劉厝段、八分段，其中包含未參加交換分合之保留區土地）及84年度以TWD67坐標系統辦竣地籍圖重測區（慶安段、港南段），因前開土地大部分已納入西港都市計畫區範圍內，且鄰近○○市區○○00○○道，位處路網經過地區，屬即將快速發展區域，為利地籍管理及齊一測量精度（未辦重測區域、84年度以TWD67坐標系統辦竣地籍圖重測區、105年度後以TWD97坐標系統辦理之重測

區），擬以自籌經費採數值法辦理地籍圖重測工作，一併辦理都市計畫樁清理、補建及聯測作業，以達釐整地籍之目的等情，固經內政部105年11月3日臺內地字第0000000000號函（更一審卷第217至218頁）核定在案。惟上情僅能證明系爭土地所在之58年已辦竣農地重劃區列入本次地籍圖重測範圍，尚符合前揭土地法第46條之1及執行要點第1點之規定，故內政部據以同意臺南市政府依地籍圖重測程序辦理；然而地籍圖重測，既只本於測量技術學，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，則主管機關實施地籍圖重測結果，縱應訂正圖簿資料，並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。是以，已完成農地重劃地區再辦理地籍圖重測發現面積有增減情形時，仍應先查明是否屬重劃分配作業疏失，如確屬重劃分配作業疏失所致，始得開啟差額地價找補程序。被告未查明系爭土地所在之58年西港農地重劃區重測後面積差異之因素，是否確為重劃分配作業疏失所致，逕以該實地面積與登記面積不符並逾地籍測量實施規則第243條法定公差，應辦理差額地價找補，原處分即有違誤。

(三)系爭土地於106年度地籍圖重測後，發現圖簿不符之面積增加情形，究其原因難謂屬58年農地重劃分配作業疏失所致，被告以原處分通知原告繳納差額地價，於法無據：

1、應適用之法令：

⑴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，農地重劃之相關法規：

①土地法（44年3月19日修正公布）：

A.第135條：「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。一、實施都市計畫者。二、土地面積畸零狹小，不適合於建築使用者。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。」

B. 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。」

C. 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。」

②土地法施行法（35年4月29日修正公布）：

A. 第34條：「農地重劃計畫，由該管市、縣政府依農業技術地方需要定之，並應報請中央地政機關備查。」

B. 第35條：「土地重劃區內之地價，如尚未規定，應於施行重劃前依法規定之。」

③土地重劃辦法（行政院35年10月31日公布，71年4月27日公告廢止）（前審卷第543至547頁）：

A. 第2條：「土地因重劃之必要得為交換分合及地形改良。」

B. 第4條：「凡舉辦土地重劃之地區應由地政機關製定土地重劃計畫書及重劃地圖。」

C. 第5條第9款：「土地重劃計畫書應記載左列事項：……九、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。」

D. 第7條：「（第1項）主管地政機關於土地重劃計畫書並重劃地圖經核定後，應即通知各該土地所有權人，並於重劃地區張貼重劃地圖公告之。（第2項）前項通知及公告，應記載第5條第2款、第5款、第6款、第8款及第9款各事項。」

E. 第13條：「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。」

F. 第26條：「已依法辦理地籍整理之重劃地區，重劃後如土地標示有變更或土地權利有移轉時，應由主管地政機關依法辦理土地登記，換發土地權利書狀，並徵收其書狀費，但登記費應免徵之。」

G.第27條：「未經依法辦理地籍整理之重劃地區，在施行土地重劃，應同時舉辦地籍測量、土地登記及規定地價。」

④臺灣省地政局51年11月2日函附之「辦理農地重劃工作程序表及進度表」（前審卷第279至287頁）：其「程序表」之(十)「清理及補償項」項目下定有「分配面積差額地價之補償」；其「進度表」針對「清理及補償」工作項目有「分配面積差額地價之補償」之工作內容。

(2)現行法規：

①農地重劃條例：

A.第34條：「重劃區範圍內之土地於重劃後，應分別區段重新編號，並逕為辦理地籍測量、土地登記、換發權利書狀、免收登記費及書狀工本費。」

B.第35條：「重劃區內未經辦理地籍整理之土地，在實施農地重劃時，其地籍測量、土地登記及規定地價，依重劃結果辦理。」

C.第36條：「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。」

②農地重劃條例施行細則：

A.第49條第6款：「依本條例第34條規定，逕為辦理地籍測量，應於重劃分配土地交接及農路、水路工程施工後，依左列規定辦理：……六、地籍測量後之面積與重劃後土地分配清冊之面積不符時，縣（市）主管機關應即訂正土地分配面積及差額地價，並通知土地所有權人。」

B.第51條：「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。」

2、系爭土地於58年農地重劃時，農地重劃條例尚未制定，依行為時（44年3月19日修正公布）土地法第3編第6章「土地重劃」第135條至第142條，及行為時（35年4月29日修正公

布）土地法施行法第33條至第35條，並未區分重劃土地類別，且僅對土地重劃作原則性規定，並未就變價補償、相互補償之結算要件加以規定，規範密度與現行（69年12月19日制定）農地重劃條例不同。而依前揭行為時土地法第135條、第136條、第139條、行為時土地法施行法第34條、第35條以及行為時（行政院35年10月31日制定公布，71年4月27日公告廢止）土地重劃辦法第4條、第5條第9款、第7條、第26條、第27條等規定，且臺灣省地政局為使農地重劃辦理一致，特訂定辦理農地重劃工作程序表及進度表，而以51年11月2日函將各該程序表及進度表與應用書冊格式通令各縣政府據以辦理。依其「程序表」第(十)項「清理及補償」項目下定有「分配面積差額地價之補償」，及「進度表」針對「清理及補償」亦有「分配面積差額地價之補償」之進度項目，足見58年農地重劃當時對於「分配面積差額地價之補償」已有運作基準，並為參與農地重劃者所能預見遵循。準此，58年辦理系爭西港農地重劃時，既應依行為時土地重劃辦法第5條第9款規定及前述「程序表」「進度表」之程序辦理重劃，而應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畫書通知各該所有權人並予以公告，則該確定後之計畫書所定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，即有拘束行政機關及重劃區內土地所有權人之規制效力。因此，系爭土地所屬之58年西港農地重劃區之重劃計畫書，其差額地價之結算案件辦理程序暨該計畫書調整所有權人間之損益基準為何，與農地重劃條例規範之要件有無差異，此攸關當時重劃區重劃地段價值與原地段有差異時之補償金額及補償之基準，及主管機關當時已否作成差額地價之行政處分，則被告於作成原處分前，自應依職權查明。

3、經查，本院曾於前審訴訟程序中請被告提出58年西港農地重劃區之重劃計畫書（前審卷第428-1頁），然被告迄今未能提出，故無從得知該重劃計畫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。次查，原告所有系爭中州段1787-7、1787-8、1787-9地號土地係由同段1787地號土地分割出來，原為中州段505地號土地之一部，於58年辦理農地重劃時，係屬訴外人黃凱南所有，而黃凱南係以該土地應有部分2分之1（換算應有部分面積972平方公尺），參與農地重劃，經以每公頃14萬元折算後，分配取得中州段1787地號土地，面積898平方公尺，此有光復初期土地登記舊簿、臺灣省臺南縣土地登記簿、土地異動索引、異動清冊查詢資料（更一卷第289至321頁）及臺南縣西港農地重劃區土地分配副卡、土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊、原有土地清冊、重劃後土地清冊（前審卷第487至497頁）附卷為憑。由上可知，系爭土地於58年間有參與交換分合，並由該地之所有權人黃凱南領取分配面積差額地價補償金（前審卷第491頁），且差額地價金額之計算，係以分配前、後之土地面積及重劃時地價為計算依據（見上述土地分配副卡及土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊之記載），於調整農地重劃區內所有權人間之損益後，得出各土地所有權人「分配耕地應領取之面積差額地價補償費」，將其差額地價分配結果之結算，製作差額地價補償清冊，並辦理差額地價補償核發作業，堪認主管機關業已對土地所有權人作成認定差額地價之行政處分。又於69年12月19日制定公布農地重劃條例以前，依上述臺灣省地政局51年11月2日函附「辦理農地重劃工作程序表」，早期農地重劃在測繪新地籍圖之過程，實際上並無地籍確定測量之程序，農地重劃地籍圖上之保留地及重劃外圍之經界，係直接依重劃前地籍圖移寫套繪，主管機關僅為重劃區內原地形（坵形圖）、工程（農水路）之測量，並按規劃及分配設計結果，繪製土地分配圖及分配結果圖，俟重劃公告確定後，逕依分配土地清冊辦理土地登記，並依據分配結果繪製新的地籍圖。因此，58年西港農地重劃時，相關法規既未要求於重劃計畫書公告必

須辦理交地測量程序，自不存在相當於現行農地重劃條例施行細則第51條以重劃土地交接測量為前提之差額找補地價請求權；況「地籍圖重測」並無增減人民私權之效力，業如上述，則被告並無藉由新開啟之106年度地籍圖重測程序而再發生另一差額地價請求權之可能，是原處分逕依現行農地重劃條例施行細則第49條、第51條規定，命原告繳納差額地價，於法無據。

4、被告雖主張西港區於58年進行農地重劃後，中州段1787地號土地於66年間分割出1787-1至1787-7地號等7筆土地，經比對66年分割複丈成果圖及106年重測後之複丈成果圖（本院卷第223頁），發現66年分割時中州段1787-7地號土地東側與1787-6地號土地相鄰之邊界長度21.1公尺與南側（即圖面下方）之邊界長度13.3公尺，均較106年重測結果22.21公尺、14.99公尺為短，堪認原先重劃後之中州段1787地號土地乃至66年分割後之中州段1787-7地號土地（包含目前系爭1787-7、1787-8地號等2筆土地）即有地籍圖登記面積小於實際使用範圍之錯誤，而此錯誤確實源於重劃錯誤（現場發給使用人的範圍與圖面上不符）等語。惟查：

(1)58年間辦理西港農地重劃之測繪過程，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」，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，業經本院審認如上；則58年農地重劃作業，依當時有效之法令，於結算差額地價後即逕行交地，而無辦理交地前之實地測量作業，於法並無不合，要難認當時主管機關未辦理交地測量係屬重劃分配作業疏失。

(2)又早期臺灣地區使用之地籍圖測繪方法為圖解法平板測繪，後因其測繪年代久遠，圖紙多已伸縮破損，不堪使用，內政部自65年起推動地籍圖重測計畫，並自78年起全面採用數值法測量等節，此有內政部國土測繪中心網站「地籍測量的演進」網路列印資料在卷可佐。可知地政機關施測當時，受技術、設備等所限，而有測量技術之代差問題存在。倘若地政

機關於辦理測量或登記時，所使用之技術或設備已符合當時科技或專業水準，且測量過程並無錯誤，則依該測量結果所為之地籍登記，應認不生登記錯誤問題。至於地政機關嗣後縱以不同之測量技術，就同一筆土地重測或複丈後，發生先前測量、登記之土地面積有增減情形，因測量方法不同，尚難回溯指稱地政機關原先之測量、登記有何錯誤可言。

(3)查西港農地重劃係於58年辦理，當時測量係以圖解方式測繪地籍圖，並以人工繪圖及圖面量距方式計算土地登記面積，土地登記面積登記至平方公尺，嗣佳里地政事務所於106年間辦理106年度地籍圖重測作業時，則採取數值方式並以衛星接收儀辦理加密控制點測量，再以精密之電子式測量儀器量測土地，輔以電腦計算面積，業經被告陳明於卷（本院卷第354頁），並有系爭重測計畫（前審卷第299頁）附卷為證。觀諸被告所提之66年分割複丈成果圖及106年重測後之複丈成果圖（本院卷第223頁），固有前述中州段1787-7地號土地邊長及登記面積與重測結果不符情事，惟查，66年分割複丈時所採取之測量技術仍為圖解法，核與106年辦理地籍圖重測作業時所採取之數值法迥異，且依卷內資料，並無任何證據顯示被告就66年間辦理分割測量，有何不符合當時科技或專業水準，或測量過程有何違誤，足認此部分不符應係測量技術不同所致，被告僅憑106年重測結果面積較66年分割測量結果增加，即主張系爭土地登記面積小於實際面積之錯誤乃係源於農地重劃錯誤等語，無足採取。又依被告106年11月2日函復原告略以：查旨揭陳情土地地籍圖因年代久遠，致圖紙伸縮、破損，多數地區已達不堪使用程度，且近20年來，經濟快速發達，隨著都市建設發展，土地分割頻繁，坵塊日益細分，致天然地形變遷，人為界址異動，使得土地使用情形與地籍圖上所記載不盡相符，且原圖施測當時，因技術及設備所限，誤謬在所難免，及比例尺過小，還原於實地之精度差，據以複丈結果，每有前後結果不同之情形發生等語（前審卷第83頁），顯見系爭土地於106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，為重測後必然之結果，自難據此即認該不符係因農地重劃作業疏失所致。

(4)況參以被告辦理106年度地籍圖重測後，58年西港農地重劃區之土地（含南海埔段、中州段及劉厝段）僅5筆土地面積減少，其餘土地於重測後面積均增加，且就整體而言，該等農地重劃區之土地面積增加，此觀被告提出之「佳里地政事務所106年度地籍圖重測區-農地重劃疑義土地清冊暨差額地價計算表（應繳納部分）」（最高行政法院110年度上字第509號卷第139至140頁）即明。是以，在該農地重劃區範圍內之土地，縱因分割之結果而造成土地筆數增加，然土地之總面積理應不變之情形下，竟發生整體農地重劃區面積增加情事，顯非當初農地重劃作業錯誤所致，而應係測量技術之問題。從而，被告上開主張，並無可採。

5、再者，系爭土地屬58年辦竣西港農地重劃區之土地，依執行要點第1點規定及內政部105年3月18日函釋意旨，已辦竣農地重劃地區，原則上不列入地籍圖重測範圍，而系爭重測計畫仍將系爭土地所在之西港農地重劃區納入地籍圖重測範圍，係因臺南市政府發現前開土地分屬58年度農地重劃區（含未參與交換分合之保留區土地）、84年度地籍圖重測區，因前開土地大部分已納入西港都市計畫區範圍內，且鄰近○○市區○○00○○道，位處路網經過地區，屬即將快速發展區域，為利地籍管理及齊一測量精度（未辦重測區域、84年度以TWD67坐標系統辦竣地籍圖重測區、105年度後以TWD97坐標系統辦理之重測區），擬以自籌經費採數值法辦理地籍圖重測工作，一併辦理都市計畫樁清理、補建及聯測作業，以達釐整地籍之目的等情，以此觀之，本件地籍圖重測目的，係為解決採用不同坐標系統導致地籍圖接合困難及都

市計畫樁位無法整合之問題，亦均與58年西港農地重劃區作業錯誤或疏失無涉。是以，本件查無積極證據足資證明系爭土地之圖簿不符面積增加原因，確係因農地重劃作業錯誤所致；被告未經全面檢視查究西港農地重劃區重測後面積差異之因素，逕以系爭土地屬重劃後分配之土地，且重測後實地面積與重劃土地分配清冊、土地分配副卡登載不符，以其面積增加超過地籍測量實施規則第243條所定法定誤差為由，即認該不符係因農地重劃作業錯誤所致，應辦理差額地價找補，原處分自有違誤。

(四)末查，被告既無命原告繳納系爭土地差額地價之公法上請求權，則兩造間關於上述請求權有無罹於時效及差額地價之計算標準為何等爭執，本院即無加以審究之必要，附此說明。

六、綜上所述，系爭土地於辦理106年度地籍圖重測時，發生圖簿不符之面積增加情形，被告未能證明確屬係因58年間辦理農地重劃作業錯誤所致，則原處分命原告繳納系爭土地之差額地價1,134,000元，即有違誤；訴願決定未予糾正，亦有未合。原告起訴意旨求為均予撤銷，為有理由，應予准許。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰無逐一論述之必要，併此敘明。

七、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　4　　日

審判長法官　李　協　明

法官　孫　奇　芳

法官　邱　政　強

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　4　　日

書記官　黃　玉　幸