

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第325號

上 訴 人 苗 栗 縣 政 府

代 表 人 鍾 東 錦

訴 訟 代 理 人 饒 斯 棋 律 師

被 上 訴 人 葉 賓 梓

訴 訟 代 理 人 陳 漢 洲 律 師

張 寶 軒 律 師

上列當事人間農地重劃差額地價事件，上訴人對於中華民國110年2月18日臺中高等行政法院109年度訴更一字第4號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決撤銷訴願決定及原處分關於苗栗縣○○鎮○○段○○○小段299-1地號土地辦理差額地價補償暨該訴訟費用部分，均廢棄。

上開廢棄部分，被上訴人在第一審之訴駁回。

其餘上訴駁回。

廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔，駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人之代表人已由徐耀昌變更為鍾東錦，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、被上訴人於民國104年間辦理繼承登記取得苗栗縣○○鎮○○段○○○小段（下同）299-1地號土地（下稱系爭土地）應有部分 $\frac{2}{1}$ ，因系爭土地圖簿不符，經苗栗縣竹南地政事務所（下稱竹南地政所）查閱系爭土地地籍資料，發現於土地登記簿上有系爭土地登記資料，而地籍圖資料中，則未繪記系爭土地且經原圖套繪發現與293-3等地號土地重疊，遂於105年3月15日以南地所二字第1050001836號函請上訴人

01 查處。經上訴人及竹南地政所查對重劃後地籍圖及土地複丈
02 相關圖籍，查無系爭土地地籍圖，無法確認系爭土地位置，
03 因認重劃前299地號（下稱原299地號）土地相對位置重劃後
04 已辦竣重劃土地登記，已無土地可補辦重劃登記為被上訴人
05 所有，遂於105年12月13日及106年5月5日召開說明協調會，
06 向被上訴人說明系爭土地屬重劃區漏未分配土地，上訴人擬
07 依105年度公告土地現值為單價計算標準，補償被上訴人差
08 額地價，並辦理系爭土地截止記載；惟未獲被上訴人接受，
09 主張系爭土地未參加重劃，應返還系爭土地，並建議就鄰地
10 辦理面積檢核。嗣上訴人依內政部88年10月8日台（88）內
11 中地字第8886238號函（下稱內政部88年函）示「農地重劃
12 區範圍內土地，漏未發給補償費，其補發給地價之標準，送
13 農地重劃委員會審議決定之」要旨，就「歷年辦竣農地重劃
14 區，重劃時漏未納入分配，迄今未截止記載土地，所有權人
15 補償標準」乙案，送苗栗縣農地重劃委員會第55次會議決
16 議：「按發現當期公告土地現值為單價計算標準，據以辦理
17 差額地價補償作業。」（下稱第55次會議結論）。上訴人乃
18 以106年6月15日府地劃字第1060096742號函（下稱原處分）
19 被上訴人略以，本案應依106年5月5日說明協調會議結論、
20 內政部88年函及第55次會議結論，按發現當期（105年）公
21 告土地現值為單價計算標準，辦理差額地價補償及系爭土地
22 截止記載登記等語。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲
23 明撤銷訴願決定及原處分。經臺中高等行政法院（下稱原
24 審）107年度訴字第257號判決（下稱前審判決）駁回後，提
25 起上訴，復經本院109年度判字第22號判決（下稱本院發回
26 判決）廢棄前審判決，發回原審更為審理。嗣經原審109年
27 度訴更一字第4號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分
28 均撤銷，上訴人不服，遂提起上訴。

29 三、被上訴人起訴之主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用
30 原判決所載。

01 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，所為上訴人敗訴之
02 判決，係略以：

03 (一)依54年間辦理重劃當時（即35年4月29日修正公布，下同）
04 之土地法第136條、第139條及土地法施行法第34條規定可
05 知，土地重劃後之土地分配與補償，係以確有參加土地重劃
06 為前提。又農地重劃條例係於69年12月19日制定公布，經行
07 政院以70年5月25日（70）台內字第6958號令指定臺灣省、
08 臺北市高雄市為農地重劃條例之施行區域，並內政部於71年
09 3月12日以（71）台內地字第67766號令訂定發布農地重劃條
10 例施行細則，故農地重劃條例及其施行細則尚非屬54年間辦
11 理重劃當時應適用之法規，而應適用35年10月31日行政院公
12 布實施之土地重劃辦法（71年4月7日公告廢止，下稱重劃辦
13 法）。

14 (二)由重劃辦法之規定可知，凡舉辦土地重劃之地區應由地政機
15 關製定土地重劃計劃書及重劃地圖，土地重劃計劃書應記載
16 重劃地區總面積及其所在地、原有各宗土地之面積及其所有
17 人姓名住所、各宗土地及其建築物之價值、重劃各宗土地應
18 分配之面積及前款之變更狀況、重劃地區各宗土地最小面積
19 單位之規定、重劃分配地段之價值與原地段有差異時之補償
20 金額及補償辦法及重劃完竣期限等項。而主管地政機關於土
21 地重劃計劃書並重劃地圖經核定後應即通知各該土地所有權
22 人並於重劃地區張貼重劃地圖公告之。通知及公告應記載重
23 劃辦法第5條第2款、第5款、第6款、第8款及第9款各事項，
24 其公告期間定為1個月；重劃土地之互相補償一律以原有土
25 地之地價為計算標準，其差額以現金清償之，土地重劃後重
26 行分配於土地所有權人之土地除另有規定外，自分配決定之
27 日起視為其原有之土地，土地重劃完竣後主管地政機關應即
28 依法編造地價冊，土地重劃每一區域辦理完竣後應由主管地
29 政機關編製總報告書遞呈中央地政機關備查。上訴人既主張
30 系爭土地在重劃範圍內，但未參加重劃分配，依行政訴訟法
31 第136條規定及其立法理由，自應負擔客觀的舉證責任，然

01 上訴人未能提出相關土地重劃計劃書、重劃地圖圖冊、地價
02 冊、公告及呈報中央地政機關備查文件等資料。僅有竹南鎮
03 海口農地重劃前後土地分配對照清冊，而對照清冊亦無系爭
04 土地之記載資料，自不足以證明上訴人所言為真實，且無法
05 提示其他足資證明系爭土地確有參與重劃之文件供核，即難
06 謂上訴人已善盡客觀的舉證責任，而經原審依職權向竹南地
07 政所調取原299地號、重劃前293地號（下稱原293地號）土
08 地相關舊土地登記簿謄本、地籍圖謄本、分割登記資料、繼
09 承登記資料等，亦無法查得系爭土地有參與重劃事實之相關
10 資料，則此無法證明導致事實真偽不明之不利益自應歸諸上
11 訴人，難認上訴人之主張為真實。

12 (三)系爭土地既無法證明有參與農地重劃，且農地重劃條例及其
13 施行細則尚非屬54年間辦理重劃當時應適用之法規，上訴人
14 以原處分辦理系爭土地差額地價補償並截止記載登記，即有
15 違誤，而非適法等語，為其判斷之基礎。

16 五、本院查：

17 (一)關於廢棄改判部分（亦即原判決撤銷訴願決定及原處分關於
18 系爭土地辦理差額地價補償部分）：

19 1.人民提起行政訴訟請求法院裁判者，應以有權利保護必要為
20 前提；且權利保護必要之要件，為法院應依職權調查之事
21 項，倘原告之訴欠缺權利保護必要者，應認其訴為無理由，
22 予以判決駁回。基於憲法保障人民基本權之防禦功能，人民
23 對於違法且侵害其權利或法律上之利益的行政處分，固享有
24 排除侵害之公法上權利，然倘行政處分係授予人民利益而未
25 侵害其權益，人民猶對之提起撤銷訴訟，應屬欠缺權利保護
26 之必要，而應予駁回。

27 2.上訴人54年間辦理農地重劃之範圍，並未包含系爭土地：

28 (1)經查，原299地號土地於52年7月17日分割為299、299-1及
29 299-2地號土地，54年間辦理農地重劃時，分割後299地號
30 土地為重劃區村莊保留地，僅有299-2地號土地參加農地
31 重劃，未包含299-1地號即系爭土地。而此，比對原處分

01 說明二所示：「查○○鎮○○段○○○小段299地號土地
02 係52年7月17日分割為299、299-1及299-2地號土地，○○
03 ○小段299地號土地為重劃區村莊保留地，○○○小段299
04 -2與同小段295地號及○○小段201地號土地參加農地重劃
05 分配為○○○小段870及877地號土地（土地所有權人：
06 葉進傳），其土地分配經重劃公告1個月，參酌土地所有
07 權人意見修正後依規辦理重劃登記。……」之內容、上訴
08 人所提原299地號土地登記簿謄本（前審判決卷第75至80
09 頁）、苗栗縣竹南鎮海口農地重劃地區土地所有權人原有
10 土地與新分配土地對照清冊（下稱重劃清冊，前審判決卷
11 第81頁），互核相符，堪認被上訴人主張系爭土地於54年
12 間並未參加農地重劃乙節，尚可憑採。

13 (2)另依重劃清冊所示內容，被上訴人之被繼承人於54年間參
14 加農地重劃之土地，係包含299-2地號土地在內之3筆土地
15 （不含系爭土地）（面積合計為0.5021公頃、地價合計為
16 新臺幣〔下同〕90,378元），而重劃後分配之土地為2筆
17 土地（面積合計為0.5101公頃、地價合計為91,818元），
18 其差額地價為1,440元，加計應負擔農路水路面積5,594
19 元，實際分配面積增加7,034元；上訴人之訴訟代理人於
20 原審審理時復稱：「依照清冊左下角的記載『增7034
21 元』，所以當初超配應該是要繳納7034元，重劃的做法一
22 般是會請所有權人去繳，如果沒有繳納就會在登記簿上註
23 記『未繳清差額地價禁止移轉』，如果重劃後的土地登
24 記簿上沒有註記之記載就是已經繳清，依照目前登記簿上
25 的記載並沒有未繳清的註記，所以應該是已經繳了。」等
26 語（見原審卷第273至274頁之言詞辯論筆錄），足認被上
27 訴人之被繼承人於重劃後獲有超配土地，並就該超配土地
28 繳清差額地價（54年農地重劃當時之土地法第136條及第1
29 39條規定參照），而該超配之土地與系爭土地並無關聯。
30 上訴意旨以被上訴人之被繼承人於重劃後獲有超配土地，

01 據此主張系爭土地已參加重劃乙節，經核與重劃清冊所示
02 之內容有間，委不足取。

03 (3)此外，原299地號土地相毗鄰之原293地號土地，亦於52年
04 7月17日分割為293、293-1及293-2地號土地，54年間辦理
05 農地重劃時，分割後之293地號（下稱新293地號）土地
06 （面積3052平方公尺）並未參加農地重劃，僅293-1及293
07 -2地號土地參加農地重劃，此觀上訴人提出之原293地號
08 土地登記簿謄本（前審判決卷第83至90頁）自明。其後，
09 新293地號土地於60年至108年間因分割或合併而陸續增加
10 293-3至293-16地號土地（詳如原審卷第95、99、201頁之
11 上訴人、被上訴人提出之分割系統表）。而依上訴人提出
12 之108年分割前之293、293-3至293-12地號土地（即新293
13 地號土地，此時尚未因分割而增加293-13至293-16地號）
14 登記面積及現地籍圖數化面積差異統計表（前審判決卷第
15 243頁）所示，新293地號土地登記面積為3088平方公尺
16 （實際登記面積為3052平方公尺〔前審判決卷第83頁〕，
17 相差數36平方公尺，乃分割後293-3地號登記面積767平方
18 公尺〔前審判決卷第263頁〕，與107年9月25日始更正之
19 分割後293-3地號登記面積803平方公尺〔前審判決卷第26
20 5頁〕之相差數）、數化面積（計算面積）則為3198平方
21 公尺，二者相較增加110平方公尺（計算式： $0000-0000$
22 $=110$ ；依新293地號土地之原始登記面積與數化面積相較
23 則增加146平方公尺〔計算式： $0000-0000=146$ 〕），而
24 如前述，新293地號土地並未參加農地重劃，且新293地號
25 土地與系爭土地係相毗鄰之土地（訴願卷第157頁），則
26 被上訴人於原審主張系爭土地之所以有簿無圖，究其原因
27 或與新293地號土地有關，似非全然無據。上訴意旨謂：
28 新293地號土地係依當時之土地重劃辦法進行地籍整理而
29 變更界址，比對重劃前、後之地籍線，從較不規則變更為
30 較規則，可證系爭土地有被劃入重劃範圍云云，除與上開
31 卷證資料所示內容不符外，所訴亦乏實據，自難憑採。

01 (4)再者，上訴人54年間辦理農地重劃當時之土地法第135條
02 規定：「市縣地政機關，因左列情形之一，經上級機關核
03 准，得就管轄區內之土地，劃定重劃地區，施行土地重
04 劃，將區內各宗土地重新規定其地界。一、……。二、
05 ……。三、耕地分配不適合於農事工作，或不利於排水灌
06 溉者。四、將散碎之土地交換合併，成立標準農場者。
07 五、應用機器耕作，興辦集體農場者。」及土地法施行法
08 第34條規定：「農地重劃計劃，由該管市、縣政府依農業
09 技術地方需要定之，並應報請中央地政機關備查。」準
10 此，農地重劃係由該管市、縣政府製定農地重劃計劃，經
11 上級機關核准，就管轄區內之土地，劃定重劃地區，施行
12 土地重劃，將區內各宗土地重新規定其地界。職是之故，
13 原299地號土地及原293地號土地，同於52年7月17日辦理
14 分割，究其原因，或為因應上訴人於54年間辦理農地重劃
15 前，為製定農地重劃計劃之需（以原293地號土地為例：
16 僅293-1及293-2地號土地參加農地重劃，新293地號土地
17 未參加農地重劃），而先行辦理分割，以利劃定重劃地區
18 而施行重劃之故。被上訴人於原審主張：原299地號土地
19 及原293地號土地，同於52年7月17日辦理分割之原因，乃
20 因54年間上開土地之部分參加重劃、部分不參加重劃而有
21 先分割的必要，徵諸上開規定及說明，其主張應屬可採。
22 上訴意旨猶執其一己主觀見解而懸揣系爭土地已參加農地
23 重劃，所訴尚嫌無據。

24 (5)查如前述，農地重劃之主管機關為該管市、縣政府。精省
25 前臺灣省政府53年12月22日府民地戊字第9142號令（下稱
26 省府53年令）固謂：「確定實施重劃之地區及土地交換分
27 配預定公告之期間應於公告前先行函請該管地方法院查
28 照」等語，惟此乃精省前臺灣省政府為「農地重劃土地交
29 換分配公告並送法院備查後非依法令規定不得再有變更」
30 乙事，令該管市、縣政府知照（原審卷第257至258頁）。
31 至農地是否經該管市、縣政府製定農地重劃計劃，經上級

01 機關核准施行重劃乙事，乃農地重劃之主管機關即○○
02 市、縣政府本於職責所掌握，其原負有保存相關重劃資料
03 之責任，倘該管市、縣政府主張其因檔案銷燬或佚失，未
04 保存相關重劃資料，而其業依省府53年令之意旨，將相關
05 重劃資料送該管地方法院備查，唯有該管地方法院保有該
06 重劃資料，亦應就此主張有利於己之事實，立證以明，尚
07 不得空言主張而逕將舉證責任轉換由他人或他機關負擔，
08 以及行政法院就此負有依職權調查之義務。查上訴人就其
09 主張54年間辦理農地重劃土地交換分配預定公告前，業已
10 依省府53年令，先行函請時任苗栗縣管轄法院之臺灣新竹
11 地方法院（下稱新竹地院）查照乙節，並未立證以明，則
12 原審未向新竹地院函查，即難遽指其為違法。上訴意旨略
13 以：其於54年間辦理農地重劃之相關資料，因年代久遠而
14 多已銷燬或佚失，無法排除係當時承辦人員疏失而未註銷
15 系爭土地之謄本登記，要求上訴人舉證當時已對系爭土地
16 踐行重劃程序，客觀上舉證困難而顯失公平，有民事訴訟
17 法第277條但書規定之適用，原審應按省府53年令，依職
18 權發函新竹地院以為查明，否則有判決適用法令不當之瑕
19 疵等云，要不足取。

20 3.被上訴人未因原處分關於系爭土地辦理差額地價補償之作成
21 而致受有損害，其對之提起撤銷訴訟，應屬欠缺權利保護之
22 必要：

23 上訴人54年間辦理農地重劃之範圍，既未包含系爭土地；又
24 依原處分之內容，復未就系爭土地創設新辦農地重劃之法律
25 效果；堪認上訴人係以其主觀之認知，誤以系爭土地業參加
26 上訴人54年間辦理之農地重劃，而以原處分補辦系爭土地之
27 差額地價補償。惟原處分關於給付系爭土地補償（即上訴人
28 主觀認知之差額地價補償），係對被上訴人有利之授益行政
29 處分，而此授予之利益，尚非當然即生系爭土地已參加農地
30 重劃之法律效果，被上訴人並未因原處分關於系爭土地辦理
31 差額地價補償之作成而致受有損害，其對之提起撤銷訴訟，

01 應屬欠缺權利保護之必要，此部分被上訴人在第一審之訴，
02 應予駁回。原判決撤銷此部分有利於被上訴人之訴願決定及
03 原處分，容有違誤，雖上訴意旨並非執此理由求予廢棄，仍
04 應認其此部分上訴，為有理由，應予准許，且依原審確定之
05 事實及依法得斟酌之事實，本院已可自為判決，爰將原判決
06 此部分廢棄，並駁回此部分被上訴人在第一審之訴。

07 (二)關於上訴駁回部分（亦即原判決撤銷訴願決定及原處分關於
08 系爭土地截止記載登記部分）：

09 1.登記機關就足使登記名義人之權利消滅之登記，如未於土地
10 登記簿為權利消滅之記載者，不得僅以截止記載之登記，使
11 原土地登記簿所載之土地權利消滅（見本院發回判決理由
12 五、(四)）。

13 2.系爭土地應有部分 $\frac{2}{3}$ ，業已於104年間由被上訴人辦理
14 繼承登記取得所有權（原審卷第373至389頁），則上訴人在
15 前開繼承登記未被依法塗銷登記，回復為得辦理截止記載之
16 登記的狀態以前，即逕以重劃為原因而以原處分為系爭土地
17 截止記載登記（上訴人另於106年11月22日囑託竹南地政所
18 辦理系爭土地之截止記載登記〔前審判決卷第133頁〕），
19 於法已有未合。原判決以系爭土地無法證明有參與重劃，則
20 上訴人以原處分辦理系爭土地截止記載登記，即有違誤，因
21 認被上訴人此部分之訴為有理由，而撤銷訴願決定及原處分
22 關於系爭土地截止記載登記部分，所持之理由雖與本院上述
23 見解未盡相同，惟結論並無二致，仍應予以維持。

24 3.行政訴訟法第198條第1項所稱之情況判決，係以違法之行政
25 處分或決定，倘予以撤銷或變更，對於公益有發生重大損害
26 為要件。本件撤銷訴願決定及原處分關於系爭土地截止記載
27 登記部分，所影響者，僅系爭土地有簿無圖之情形，應如何
28 依法妥善處理之問題，尚難遽謂對於公益有發生重大損害。
29 上訴意旨徒執對於本院並無拘束力之金門縣議會全球資訊網
30 之新聞（土地憑空消失議員接受陳情）及臺灣臺南地方法院
31 108年度簡字第40號行政訴訟簡易判決，主張略以：縱原審

01 認原處分因無法證明系爭土地是否有參與54年農地重劃而應
02 撤銷，依行政訴訟法第198條第1項規定，與系爭土地重疊之
03 鄰地於54年農地重劃後，早已辦畢登記並經分割及使用迄今，則將鄰地所有權人近50年之信賴利益及土地所有權登記
04 之公信力，與被上訴人之財產受侵害之程度及系爭土地並無
05 地籍圖可供依據之情事相較，若將系爭土地回復為被上訴人
06 所有，實與公益相違背云云，核屬誤解情況判決之意涵，要
07 不足採。
08

09 (三)綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分關於系爭土地辦理
10 差額地價補償部分，有如上述之違誤，上訴意旨求予廢棄，
11 為有理由，又因此部分事實已臻明確，本院已可自為判決，
12 爰將此部分被上訴人在第一審之訴駁回。至原判決撤銷訴願
13 決定及原處分關於系爭土地截止記載登記部分，於法無違，
14 上訴意旨求予廢棄，並無理由，應予駁回。

15 六、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由。依行政訴
16 訟法第256條第1項、第259條第1款、第255條第1項、第98條
17 第1項前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 112 年 4 月 10 日

19 最高行政法院第三庭

20 審判長法官 胡 方 新

21 法官 蕭 惠 芳

22 法官 林 惠 瑜

23 法官 梁 哲 瑋

24 法官 曹 瑞 卿

25 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

26 中 華 民 國 112 年 4 月 10 日

27 書記官 莊 子 誼