最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第495號

114年5月23日言詞辯論終結

上　訴　人　黃國倫

黃頌舜

余靜姬

李維鈞

李武芳

李惠慎

張吳理淑

吳純良

吳裕隆

吳裕盈

吳裕芳

邱秋霞

莊永文

莊咏澂

吳莊月英

吳孟旭

吳孟欣

吳文振

吳文聰

黃吳菊香

吳麗華

吳佩玉

林大鈞
余威志
余遠哲
余文宏
余佩芬
吳偉全

吳偉成
吳偉志
吳靜慈
李應宏
林憲章

林彥光

共　　同
訴訟代理人　王玉珊　律師
被 上訴 人　桃園市政府
代　表　人　張善政
訴訟代理人　黃成翔
洪宇佳
蔡立敏
參　加　人　呂世名（即呂桂英之承受訴訟人）

訴訟代理人　林亦書　律師
參　加　人　李秀菊（即呂桂英之承受訴訟人）

呂秀戀（即呂桂英之承受訴訟人）

李秀珍（即呂桂英之承受訴訟人）

呂秀桃（即呂桂英之承受訴訟人）

李秀蓉（即呂桂英之承受訴訟人）

上列當事人間耕地三七五租約事件，上訴人對於中華民國112年5月25日臺北高等行政法院110年度訴字第452號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、訴願決定及原處分均撤銷。

三、被上訴人應就上訴人所有如原判決附表所示重劃後分配新地號土地作成註銷上訴人與參加人間之觀人字第171號租約之處分。

四、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、程序事項：

本件原參加人呂桂英(下以姓名稱之)於民國000年00月00日死亡，其繼承人呂世名、李秀菊、呂秀戀、李秀珍、呂秀桃、李秀蓉，均未向法院聲明拋棄繼承。雖呂世名主張呂桂英生前透過代筆遺囑(下稱系爭遺囑)指明將本案之承租權由其一人單獨繼承，故應僅由其一人承受本件訴訟。惟繼承人有數人時，在分割遺產前，各繼承人對於遺產全部為公同共有。遺囑人於不違反關於特留分規定之範圍內，得以遺囑自由處分遺產。依系爭遺囑內容形式觀之，呂桂英係以書立遺囑之方式為遺產分配，縱該遺囑為真正，然其性質可能為指定遺產分割方法或應繼分之指定，加以呂桂英其他繼承人陸續具狀向本院陳明不知有系爭遺囑存在，繼承人間尚未完成呂桂英遺產之分割，不應由呂世名單獨承受訴訟等語在案，故在呂桂英之遺產分割前，本件應由呂桂英之全體繼承人承受訴訟。復因尚未由呂桂英全體繼承人聲明承受訴訟，本院

爰依職權裁定該等繼承人應為呂桂英之承受訴訟人，並續行訴訟，合先敘明。

二、事實概要：

㈠上訴人等34人(下合稱上訴人)為○○市○○區（下同）○○○段○○○小段00-0、00-00、00-00、00-00、00-00、00-00地號土地(下稱00-0等6筆土地)及○○段0000地號(重測前為○○○段○○小段00-00地號，下均以地號稱之)土地之共有人，與參加人之被繼承人呂桂英間存有觀人字第171號耕地三七五租約（下稱系爭租約，耕地三七五租約簡稱三七五租約）。除○○段0000地號土地外，其餘00-0等6筆土地位屬○○市第00期○○區○○（第三區整體開發單元）公辦市地重劃(下稱系爭重劃)區範圍內。嗣經被上訴人以109年2月10日府地重字第10900279172號公告上訴人重劃各分配於編定為第二種住宅區之○○段000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000地號等30筆土地(即原判決附表所示重劃後分配新地號，以下均以地號稱之，合稱系爭30筆重劃後土地；其中附表編號29、32所有權人姓名為莊咏瀓、余威志，原判決附表誤載為莊永瀓、余威智)，並於109年3月20日公告期滿確定。

㈡被上訴人於109年5月19日召開市地重劃區三七五租約協調會，因租佃雙方協調未果，被上訴人依市地重劃實施辦法(下稱實施辦法)第48條規定，函請桃園市○○地政事務所辦理權利變更登記，並由被上訴人所屬地政局以109年9月22日○地重字第1090048135號函送○○市○○區公所辦理租約變更登記。上訴人乃依平均地權條例第63條規定申請逕為註銷系爭租約(下稱系爭申請)，經被上訴人函詢租佃雙方意見後，以109年11月13日府地重字第1090292411號函以：租佃雙方協調未果，因涉租約私權協調，建請雙方先循租佃調解程序辦理，而否准系爭申請(下稱原處分)。上訴人不服，循

序提起訴訟，聲明：「1.訴願決定及原處分撤銷；2.被告(即被上訴人)應註銷系爭租約如原判決附表所示系爭30筆重劃後土地之租約」，經原判決駁回，上訴人提起本件上訴(未繫屬本院部分，不另論述)。

三、上訴人起訴主張、被上訴人及參加人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：

㈠系爭30筆重劃後土地目前由人行道及馬路圍繞，其間設有排水溝，未作公共設施例如道路等使用，且為泥土、雜草、灌木之素地，被上訴人亦謂系爭30筆重劃後土地將進行自來水等公用事業所需之地下管道土木工程及其他必要設施，水源供應無虞，並開闢道路可供通行，其規劃與系爭重劃後土地之現況相符。參以系爭重劃區三七五租約土地重劃後是否未能達原租賃目的勘查案，到場之行政院農業委員會(現改制為農業部)農田水利署桃園管理處陳述本區重劃前即非灌區，現場範圍重劃為住宅區，原有水路改道於重劃區外圍，區內無灌溉水源可供灌，倘需耕作需自覓水源等情，則現場既有自來水源，自得改種耐旱雜糧作物，且毗鄰系爭重劃區外之0000地號土地，目前是以集水方式種植玉米及茶樹，業經呂桂英提出其子呂世名農戶基本耕地清冊，其上記載105年至107年轉作之耐旱作物種類為證。被上訴人審認系爭30筆重劃後土地非無法耕作，系爭租約無不能達到原租賃之目的，並無違誤。

㈡市地重劃僅係土地私人界址之重新劃設與土地交換分配，不會變更土地私人間之法律關係，經濟效益或土地所有權人之私益，並非是否註銷三七五租約所需考量之面向。上訴人原所有土地包括系爭30筆重劃後土地，雖經重劃使土地發生界址重新劃設及交換分配的效果，但系爭租約法律關係原來存在之實際位置，並不會因系爭重劃之實施而改變，致不能達到系爭租約之原租賃之目的。上訴人與參加人對於系爭租約實際位置之爭議，應另以民事訴訟解決紛爭，被上訴人無從

擅自認定系爭租約實際位置，上訴人主張被上訴人應予指明，即有誤會。被上訴人將系爭租約轉載登記於系爭30筆重劃後土地之土地登記簿，並作成不予註銷系爭租約之駁回處分，裁量並無違法。

五、本院按：

㈠平均地權條例第62條規定：「市地重劃後，重行分配與原土地所有權人之土地，自分配結果確定之日起，視為其原有之土地。……。」第63條規定：「(第1項)出租之公、私有耕地因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的者，由直轄市或縣（市）政府逕為註銷其租約並通知當事人。(第2項)依前項規定註銷租約者，承租人得依左列規定請求或領取補償：……」同條例施行細則第89條規定：「本條例第63條所稱因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的者，指左列情形而言：一、重劃後未受分配土地者。二、重劃後分配之土地，經直轄市或縣（市）政府認定不能達到原租賃目的者。」及平均地權條例第56條第4項授權訂定之實施辦法第46條規定：「重劃前訂有耕地租約之公、私有耕地，應於重劃土地分配結果公告確定後2個月內，依照本條例第63條暨其施行細則第89條及第90條規定協調清理。」第48條規定：「重劃前訂有耕地三七五租約之土地，如無本條例施行細則第89條所定不能達到原租賃目的之情形者，主管機關應於重劃分配結果公告確定後2個月內邀集權利人協調。協調成立者，應於權利變更登記後函知有關機關逕為辦理終止租約登記。協調不成者，應於權利變更登記後函知有關機關逕為辦理租約標示變更登記。」

㈡依上可知，公辦市地重劃在實現都市計畫之土地利用目標，參加重劃之土地所有權人所配得之土地雖因重劃結果而有面積與區位上之變動，但仍「視為」未發生土地之權利變動，而由重劃後獲配之土地替代原先之參加地。原有之三七五租約雖因此存續於所配得之新土地，惟該租約如因實施市地重劃之結果致不能達到原租賃之目的者，直轄市或縣（市）政

府負有清理註銷該租約之義務，輔以補償承租人機制，以保障租佃雙方權利。

㈢耕地三七五減租條例（下稱減租條例）係國家鑒於當時農業人口佔就業人口半數以上，大多數之農業生產者為雇農、佃農及半自耕農，農地資源集中於少數地主手中，而部分佃租偏高，租期並不固定，地主任意撤佃升租者有之，以致租權糾紛經常出現之時空背景下，基於扶植自耕農、自行使用土地人及適當經營之面積，合理分配農業資源，改良農民生活，增進其生活技能之考量，乃自36年間起制定並陸續檢討改進保護農民之相關政策，直到40年6月7日制定公布減租條例，作為法律依據，旨在保障佃農權益，藉由限制地租、嚴格限制耕地出租人終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地承租人與出租人之農業產業關係，以合理分配農業資源並奠定國家經濟發展之方向(93年7月9日司法院釋字第580號解釋理由書參考)。然而當時制定減租條例之時空背景至今已有變遷，原有三七五租約土地如因都市計畫目標而實施市地重劃，經編定或變更為非耕地者，依土地法第83條規定，於其應依變更編定用途使用之期限屆至前，雖仍得繼續為從來之使用，或者可從事不牴觸其使用分區管制之使用，但如該土地客觀環境已不適合原租約之耕作而無法達到前述減租條例之規範意旨，即屬平均地權條例第63條所稱因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的之情形。至於原有三七五租約是否因市地重劃之實施致不能達原租賃目的，係屬事實認定問題，應審酌三七五租約及市地重劃之制度目的，綜合相關事實衡量認定之，而非僅以租約能否轉載登記，或重劃後之土地使用編定是否仍為耕地為準，亦非以重劃後之土地雖難以種植約定之作物惟尚能改種其他植物為唯一判斷依據。

㈣經查，00-0等6筆土地參與系爭重劃之土地為上訴人與其他訴外人共有之土地，各筆土地各有部分面積與參加人間有三七五租約。因上訴人於重劃後分別獲配於系爭30筆重劃後土

地(即原判決附表所示重劃後30筆新地號土地)，致參加人與上訴人間對於系爭租約於重劃後土地之實際位置發生爭議，被上訴人亦無從代為認定；又系爭租約之舊租約約定之正產物為稻穀，並以其年收獲量作為計算標準繳納租金，而系爭重劃區為整體開發單元，系爭30筆重劃後土地已變更編定為第二種住宅區，目前由人行道及馬路圍繞，於重劃前已非屬灌區，現場範圍重劃為住宅區，原有水路改道於重劃區外圍，區內無灌溉水源可供灌，倘需耕作需自覓水源，或待系爭重劃區進行自來水等公用事業之自來水源供應等情，為原判決合法確定之事實，核與原判決援用之證據資料相符。是參加人與上訴人間於重劃前00-0等6筆土地之部分面積租約，即因系爭重劃而分散稀釋至上訴人分別獲配之系爭30筆重劃後各筆土地內之部分面積，衡情於此零碎土地之耕作效能顯然無法與重劃前於6筆土地集中耕作可以相比。又系爭租約位置因須將坐落於重劃前6筆土地之部分面積換位至系爭30筆重劃後土地各筆土地範圍內之部分位置，於技術上，縱然可以換算各該30筆土地各應分攤租約之紙上面積，但其實際位置究應坐落各筆土地之何處即屬不明，致上訴人與參加人有所爭議，被上訴人亦無從指明認定，足見原租賃目的，並非可單純藉由租約之紙上轉載登記，即可達成。是以，實施系爭重劃後，除上訴人與參加人均不知租約位置何在而無從耕作，系爭30筆重劃後土地亦因系爭租約之存在而無法依重劃後用途使用。如任系爭租約繼續存在，既不能達到合理分配農業資源、扶植自耕農及改良農民生活之規範意旨，亦使市地重劃之整體開發無法落實，有違平均地權條例第63條第1項有關清理租約關係之規定，而無法達到保障租佃雙方權益之旨。從而，上訴人於原審主張參加人之承租地已因系爭重劃而分散，且每筆土地面積都很小，致不能達原租賃目的，其請求註銷系爭租約，即可採取。原審未見及此，逕以系爭30筆重劃後土地於重劃工程完成後，將有自來水源可以改種耐旱作物，至於系爭租約實際位置應落在系爭

30筆重劃後土地各筆土地何處之爭議，並非所問，不影響被上訴人將系爭租約轉載登記於系爭30筆重劃後土地之合法性，而為上訴人敗訴之判決，認事用法即有違誤。又本件事實已臻明確，且合致平均地權條例第63條第1項註銷租約之要件，被上訴人無不予註銷之裁量空間，上訴人請求被上訴人應依其申請作成准予註銷租約之行政處分，即屬有據。

㈤本件係屬兩造間有關平均地權條例第63條第1項規定所生之公法上爭議，核與上訴人與參加人有關系爭租約是否無效或終止之要件有別，且該民事爭議，非本院審判權所得審認，參加人主張其與上訴人間就系爭租約另有民事訴訟，上訴人無受本件訴訟之權利保護必要云云，並無可取，附此敘明。

六、綜上所述，原判決有如上述不適用法規之違背法令情事，上訴人求予廢棄，為有理由，且本件已可依原審確定之事實為裁判，爰將原判決廢棄，並依行政訴訟法第200條第3款規定自為判決如主文所示。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　20　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　林　麗　真

法官　高　愈　杰

法官　蔡　如　琪

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　20　　日

書記官　蕭　君　卉