

裁判字號：高雄高等行政法院 108 年度訴字第 108 號 行政判決

裁判日期：民國 108 年 07 月 17 日

案由摘要：更正土地登記

高雄高等行政法院判決

108 年度訴字第 108 號

民國 108 年 6 月 26 日辯論終結

原 告 徐明章

被 告 臺南市政府地政局

代 表 人 陳淑美

訴訟代理人 楊銘仁

陳美賢

上列當事人間更正土地登記事件，原告不服臺南市政府中華民國 108 年 1 月 30 日府法濟字第 1080158618 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告於民國 105 年 9 月 3 日因繼承分割取得之坐落臺南市○○區○○段 0000 號土地（下稱系爭土地），位屬 58 年西港農地重劃區。嗣臺南市佳里地政事務所（下稱佳里地政事務所）辦理 107 年度地籍圖重測作業，清查地籍及派員現場測量後，發現系爭土地原登記面積為 3,328 平方公尺，然實際面積為 3,439 平方公尺，增加面積 111 平方公尺，超過地籍測量實施規則第 243 條所定之法定誤差範圍。被告乃於 107 年 6 月 7 日召開「107 年度地籍圖重測區，○○區○○段 0000 地號等 65 筆土地圖簿不符」案說明會，向包含原告在內之農地重劃區土地所有權人說明緣由及處理方法，並以 107 年 6 月 19 日南市地農字第 1070661694 號函檢送說明會紀錄予原告，並告知倘對上開紀錄內容有疑義，可於文到 10 日內以書面提出異議，惟原告僅以電話洽詢，並未以書面提出異議。被告乃於 107 年 10 月 22 日以南市地農字第 1071179160 號函知原告繳納

差額地價新臺幣（下同）277,500 元，並請佳里地政事務所辦理標示變更登記，且按農地重劃條例第 36 條規定，於面積增加之土地其所有權部加註「農地重劃工程費用或差額地價未繳清前不得移轉」等語限制其移轉。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1、按「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。」地籍測量實施規則第 185 條定有明文。本件被告業於 107 年 6 月 7 日在佳里地政事務所 3 樓會議室舉辦說明會，嗣原告於同年月 22 日收受上開說明會紀錄，依據被告 107 年 6 月 19 日南市地農字第 1070661694 號函略以：「說明：二、土地所有權人倘對本紀錄內容疑義，可電洽本局或臺南市佳里地政事務所詢問，或於文到 10 日內以書面向本局提出，……。」原告遂遵循上開被告函文之意旨以電話洽詢（實為抗議適法性有疑義之異議），詎料被告卻認「原告僅以電話洽詢，並未提出書面異議」，不依事實論事，如何叫老百姓信賴，又豈是法理之平。
- 2、本件被告無非係以地籍測量實施規則第 232 條、農地重劃條例施行細則第 49 條、第 51 條、內政部 93 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號及 105 年 3 月 18 日內授中辦地字第 1051302617 號函釋為據，命原告應繳交本件差額地價 277,500 元及辦理標示變更登記，更正系爭土地面積。惟查，農地重劃之目的乃係為便於機械化，職是，依照農地重劃條例第 21 條、第 23 條規定，必須要有「最小丘塊面積」，而農地重劃條例施行細則第 34 條規定：「本條例規定最小丘塊面積，以該重劃區規劃丘塊土地之短邊 10 公尺計算之面積為準。」是若長邊 100 公尺，面積即是 1,000 平方公尺（即 0.1 公頃），亦即最小要俗稱之 1 分地。惟若農地扣抵農路、水路及其費用負擔後所得重劃後農地未達抑或超過「最小丘塊面積」時，於農

地重劃完竣前之解決辦法有二：前者，不足部分向政府購買；後者，超過部分賣給政府。職是之故，遂有農地重劃條例施行細則第 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。」之規定。至於農地重劃條例施行細則第 49 條第 6 款規定：「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。」乃適用同施行細則第 51 條後當然之結果。平均地權條例第 60 條之 1 之規定亦同。質言之，依據農地重劃條例施行細則第 51 條規定找補差額地價係一有償之買賣性質，找補發生之時間點應在農地重劃工程完竣之前，農地重劃找補請求權時效理應自農地重劃工程完竣後起算。

- 3、本件農地重劃事件已完竣多年。按土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 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，勘選地籍圖重測範圍時應盡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生地籍誤謬、面積增減時之處理方式等。茲因依土地法第 46 條之 1 規定，已辦理地籍測量之地區，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；然而農地重劃係依農地重劃條例相關規定，透過交換分合將一定區域內不合經濟利用之農地重新辦理地籍整理，並規劃成形狀方正且面臨農、水路之坵塊。二者於法律依據、目的及本質均不相同。另農地重劃相關法令，對於農地重劃後土地所有權人所受之損益應互相補償，皆定有明文；惟土地重測卻付諸闕如，茲因二者於法律依據、目的及本質均不相同。職是，農地重劃與土地重測程序本不相容，理不應互相聯用，昭然若揭。然被告卻引用內政部 105 年 3 月 18 日內授中辦地字第 1051302617 號函附會議紀錄：「會議結論：……（五）參照最高行政法院 104 年 2 月份庭長法官聯席會議決議意旨，已完成

農地重劃地區再辦理地籍測量後發現面積有增減時，其差額地價請求權時效起算點，應自主管機關函送重劃土地分配前後對照清冊，將更正土地面積及辦理差額地價繳領事宜通知土地所有權人送達後起算，其請求權時效期間應依行政程序法第 131 條規定辦理。」殊不知：（1）內政部及最高行政法院把「農地重劃」與「土地重測」二不相容之程序聯用，二者於法律依據、目的及本質均不相同，互相聯用顯然是違誤的。（2）時效適用上顯有重大瑕疵，茲因農地重劃法律關係與土地重測法律關係不同，不應混淆，理應切割。重劃程序適用重劃法令，重測程序適用重測法令，始為正辦。抑有進者，本件農地重劃業於 58 年完竣多時，該部分之公法上請求權時效理應從重劃完竣日起算，姑且不論重劃完竣後之時效係 5 年抑或 15 年，惟早已罹於時效。目前本件原告所有之系爭土地業於 64 年 7 月 5 日實施都市計畫，已是都市計畫土地，嗣於 107 年重測時發現土地面積增加之問題，實乃屬於土地重測之法律關係，惟「重測結果面積增減不找補」原則，迭經：（1）行政院 71 年 6 月 8 日（71）臺財字第 9587 號函：「奉准有償撥用之公有土地，其計價面積以繳價時地籍記載之面積為準，不因重測前後面積增減而需找補」。（2）內政部 74 年 9 月 9 日臺內地字第 340883 號函：「重測前後面積增減，並無追繳補償地價」。（3）內政部 74 年 6 月 4 日臺內地字第 318573 號函：「本案公有出租耕地既依奉准撥用當時土地登記簿記載之面積辦理補償完竣，嗣後雖因地籍圖重測面積有所增減，核無再依重測結果公告確定面積給予補償之餘地。」釋示在案。職是之故，訴願決定駁回原告之訴願，顯然違誤。

- 4、早期農地重劃之推行，係依據土地法及土地重劃辦法辦理（因農地重劃條例係於 69 年 12 月 19 日始制定公布；同條例施行細則係於 71 年 3 月 12 日由內政部訂定發布）。58 年間各縣市政府在法令不周延、人力有限、經驗不足的情況下，大量辦理，因受限於每年春耕前必須完工通水之要求，重劃作業往往於土地分配成果公告後，尚未完成地籍確定測量前，即以土地分配圖點交農民春耕，因而造成早期農地重劃區常有圖

、簿、地不符之問題產生。農地重劃區之地籍整理所遭遇之地籍疑義，大概區分為圖簿不符、圖地不符、有圖無簿、錯誤、圖籍誤謬、有簿無圖等 6 種類型。本件乃屬圖簿不符，且為參加交換分合土地之情況。何以會發生此圖簿不符疏誤原因？實乃辦理農地重劃地籍整理時，測量人員未依照分配區廓逐筆核算面積以及辦理核算地號之間地籍線長寬及面積資料時疏忽，造成原耕地分配圖之面積數據不一致，導致圖簿面積不符。此種公務員職務上疏失行為所造成之錯誤，何以得轉嫁予原告承擔？此舉嚴重違反信賴利益保護原則。更遑論地籍測量實施規則第 232 條亦明文規定原測量錯誤純係技術引起者，得由登記機關逕行辦理更正，亦即由登記機關內部更正即可，不對外發生「關於人民權利、義務」之問題。然被告援引農地重劃條例施行細則第 51 條命原告繳納差額地價，顯然違誤。

- 5、本件系爭土地於 64 年 7 月 5 日業經主管機關規劃為都市計畫土地，早已非重劃區之農地多年，已如前述，然被告徒以內政部 93 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號函檢附之會議紀錄：「陸、會商結論：……五、重劃村莊保留地區倘有地籍誤謬情形，其重劃後地籍圖倘係依重劃前地籍圖移寫套繪，登記面積依重劃前登記面積轉載，辦理地籍圖重測，無差額地價找補事宜；倘係農地重劃交換分配之土地再納入運用新式測量儀器辦理地籍測量時，其測量後面積與重劃後面積如有增減時則有差額地價找補事宜。至於差額地價補償標準，請研擬具體處理意見送縣農地重劃委員會討論決議後據以辦理。六、縣（市）政府發現農地重劃區有地籍誤謬情形，依上揭意旨個案辦理，俾利解決農地重劃區地籍誤謬情形。」遽命原告繳交上開差額地價。惟查：（1）被告徒以上開內政部 93 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號函（行政命令）之農地法令來拘束都市土地，顯有適用法令錯誤之情事。（2）時間點不對：依農地重劃條例施行細則第 51 條規定，找補之時間點應在農地重劃工程完竣之前，更何況農地重劃條例係於 69 年 12 月 19 日始制定公布，同條例施行細則係於 71 年 3 月 12 日由內政部訂定發布，58 年間並無農地重劃條例及

同條例施行細則為準據。被告徒以上開施行細則相繩，顯然違背「法律適用時的效力」（3）再者，本件系爭土地早已屬於都市計畫土地，被告理應不得再以農地法令相繩。此種以農業法令適用於都市土地之作法，亦有適用法令錯誤之情事。

6、退步言之，縱使被告認為本件得依農地重劃條例施行細則第51條規定命原告補繳土地重測之差額地價及更正土地面積（原告否認）。惟按「左列事項應以法律定之：……二、關於人民之權利、義務者。」「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」「命令與憲法或法律牴觸者無效」中央法規標準法第5條第2款、第6條及憲法第172條分別定有明文。職是，上開農地重劃條例施行細則第51條在法律位階上即有問題，茲因「法律得定名為法、律、條例或通則。」中央法規標準法第2條定有明文。施行細則僅屬行政命令之範疇。然被告依據行政命令，命原告繳交差額地價及辦理標示變更登記、更正土地面積，顯有行政程序法第96條第2款「法令依據」之違反。而此法令依據當然為現時、合法、有效之法令，自不待言。

7、本件系爭土地由58年之重劃區農地，至64年7月5日都市計畫變更為都市土地，是107年所作之重測工程係在都市土地之上重測作業。惟重劃區農地適用區域計畫法令，誠屬當然，世上斷無以區域計畫法令來適用都市計畫土地之理。目前本件係於都市土地上實施重測工程，本件純屬「重測結果面積增減不找補」之問題，與農地重劃無涉，更無理由再適用農地重劃法令。職是之故，揆諸上揭行政院71年6月8日（71）臺財字第9587號函及內政部74年9月9日臺內地字第340883號函、同年6月4日臺內地字第318573號函意旨，原告自無需繳納系爭差額地價及辦理標示變更登記。

（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、有關原告主張其已依被告107年6月19日南市地農字第1070661694號函之說明二於訓示期間（文到10日內）來電異議乙節

:

(1) 本件係因佳里地政事務所於辦理地籍圖重測前之地籍資料整理作業時，發現臺南市○○區○○段 0000○號等 65 筆土地面積增減超出地籍測量實施規則第 243 條所定之法定誤差值，並於實測現地確認無誤後，於 107 年 5 月 1 日以所測量字第 1070041030 號函報被告查明，經被告核對原始分配資料後，確認應為農地重劃當時分配錯誤所致，並於 107 年 6 月 7 日邀集包含原告之相關人等，在佳里地政事務所 4 樓會議室召開說明會，會中說明本件之緣由及後續處理方式，其會議記錄亦已於 107 年 6 月 19 日以南市地農字第 1070661694 號函送原告及相關人等，並於該函文中明定訓示期間（文到 10 日內以書面提出異議）。

(2) 原告主張其已於訓示期間電洽說明疑義，經查被告於電話中向原告說明本件之適法性，並非就原告所陳未有任何處理；且被告於向原告說明後，因原告未再於 10 日內以書面聲明異議，故被告視同原告已無異議，故於 107 年 10 月 22 日以南市地農字第 1071179160 號函請佳里地政事務所辦理面積更正及標示變更登記，並請原告依法繳納差額地價。

2、有關原告指稱依農地重劃條例施行細則第 51 條之差額地價屬有償之買賣性質，其找補應在農地重劃工程完竣之前，且其請求權應於農地重劃工程完竣後起算，故本件請求權時效已失效乙節：

(1) 按法務部 90 年 3 月 22 日（90）法令字第 008617 號函釋：「行政程序法施行前已發生公法上請求權之消滅時效期間，不適用行政程序法第 131 條第 1 項規定，應依行政程序法施行前有關法規之規定；無相關法規規定者，得類推適用民法消滅時效之規定……。至關於消滅時效期間之起算點，則應自該請求權得行使時起算，就具體個案判斷之。……。」

(2) 次按行政程序法第 131 條規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因 5 年間不行使而消滅；……。」最高行政法院 104 年 2 月份庭長法官聯席會議決議意旨：「……關於農地重劃差額地價之請求權，原自重劃土地交接後即得行使。然本件甲辦理之農地重劃雖已依 84

年公告為分配及交接，但於實施地籍測量後始發現乙實際分配之土地面積超過應分配之面積，乃以 85 年函通知乙繳納差額地價，故甲之差額地價請求權自 85 年函送達後可行使，並應開始起算其時效。」故本件差額地價之請求權，應自原告於 107 年 10 月 25 日收受被告 107 年 10 月 22 日南市地農字第 1071179160 號函時起算，因 5 年間不行使而消滅，而非原告所指應在農地重劃工程完竣之前且其請求權應於農地重劃工程完竣後起算且失效之情事。

3、有關原告咸認「農地重劃」與「土地重測」兩者法律依據、目的及本質均不相同，相互聯用屬違誤，且系爭土地已於 64 年 7 月 5 日規劃為都市計畫區，故依農地重劃區法令約束都市計畫區並予以找補顯然違誤，亦違反重測結果面積增減不找補原則乙節：

- (1) 按「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」分別為都市計畫法第 1 條及第 3 條所明定。故都市計畫的目的係促進都市均衡發展，改善都市的生活環境，對土地進行使用規劃，以達成土地的未來有計劃合理發展利用。農地重劃係一種綜合性之「土地改良方式」，其意義在改善農業生產環境及改善農場結構與經營環境，藉以促進土地經濟高度利用達到農業增產為目的，重劃前土地因排水不良、田間灌溉不便、坵塊畸零狹小、農戶耕地分散及農路缺乏，經以農地重劃方式進行土地交換分合及地籍整理、調整耕地型態及結構並改善農水路設施，改善農業生產條件與環境，提高其單位面積產量。是以，農地重劃與都市計畫，一者為地籍整理交換分合，另一者為對土地使用之規劃，其基本性質有所不同，合先敘明。
- (2) 次按內政部 105 年 3 月 18 日內授中辦地字第 1051302617 號函檢附之研商「已辦竣農地重劃地區經辦理地籍圖重測後，發現地籍誤謬之處理方式」事宜會議紀錄載明：「會議結論：（一）依土地法第 46 條之 1 規定，已辦理地籍測量之地區，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。而農地重劃係依據農地重劃條例相關規定，透過交換分合將一定區域內不合經濟利用之農地重新辦理地籍整理，並規劃成形狀方整且面臨農水路之坵塊，二者於法律依據、目的及本質均不同。另農地重劃相關法令，對於農地重劃後土地所有權人所受之損益應互相補償皆訂有明文，是以，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，發現圖簿不符等面積增減情形，如經主管機關查明係屬重劃作業所致，仍應依本部 93 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號函示規定辦理差額地價相互找補。」等語，核已明示「農地重劃」與「土地重測」兩者法律依據、目的及本質均不相同。

- (3) 再按臺南市西港區地籍圖重測實施計畫載明該區辦理地籍圖重測之依據為土地法第 45 條、第 46 條之 1 至第 46 條之 3。又農地重劃條例第 1 條規定：「農地重劃依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。」其適用之條款分別為土地法與農地重劃條例，並無原告稱法規聯用且違誤之情事。

- (4) 復參照最高行政法院 77 年度判字第 916 號判決：「……第查『農地重劃依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。』農地重劃條例第 1 條定有明文。本件既為農地重劃事件，就法律適用原則言，上開農地重劃條例已有規定者，則無援用平均地權條例規定之餘地。」故本件既為農地重劃後面積不符致生差額地價事件，就法律適用原則而言，應依農地重劃條例及其施行細則相關規定辦理，並無違誤。

4、有關原告指稱系爭土地屬農地重劃後交換分合土地，發生圖簿不符之疏失係公務員職務上之疏失，轉價原告承擔係違反信賴保護原則；且依地籍測量實施規則第 232 條辦理登記面積逕為更正，應不生補繳差額地價之問題乙節：

- (1) 查西港農地重劃係於 58 年辦理，當時測量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，依當時測量及面積計算之技術

，並無圖簿不符之情事；現今辦理地籍圖測量作業，因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，測量技術及精度已較 58 年間辦理農地重劃當時相對提高，測量之結果已能接近真實之土地面積，故農地重劃當時之誤差部分導致有圖簿不符之情事，原告主張此為公務員職務上之疏失，顯有誤解。

- (2) 系爭土地已確認屬於農地重劃區有交換分合之土地，故按內政部 105 年 3 月 18 日內授中辦地字第 1051302617 號函檢附之研商「已辦竣農地重劃地區經辦理地籍圖重測後，發現地籍誤謬之處理方式」事宜會議紀錄：「會議結論：（一）……另農地重劃相關法令，對於農地重劃後土地所有權人所受之損益應互相補償皆訂有明文，是以，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，發現圖簿不符等面積增減情形，如經主管機關查明係屬重劃作業所致，仍應依本部 93 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號函示規定辦理差額地價相互找補。」本件系爭土地實地測量面積增加，依地籍測量實施規則第 232 條依實算面積辦理登記面積逕為更正作業，並依法辦理差額地價找補作業，並不違反信賴保護原則。

- 5、有關原告主張西港農地重劃區已於 64 年 7 月 5 日規劃為都市計畫區，不應以農地重劃條例規範；且系爭土地位於 58 年辦理完竣之農地重劃區，而農地重劃條例係於 69 年制定公布，已違背法律適用之效力乙節：

- (1) 本件系爭土地雖已於 64 年間納入都市計畫範圍，然其原始圖籍始於農地重劃，故其面積之差異屬於農地重劃後面積不符致生差額地價事件，就法律適用原則而言，應依農地重劃條例及其施行細則相關規定辦理，並無違誤。
- (2) 系爭土地位於 58 年辦理之西港農地重劃區，而於辦理西港農地重劃當時，有關差額地價之法律包含：A、土地法第 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。」B、土地法第 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。」C、土地重劃辦法第 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。」

- (3) 查西港農地重劃區於實施當時，依臺灣省政府地政局 51 年 11 月 2 日 (51) 112 地戊字第 2429 號函檢附之「臺灣省各縣政府辦理農地重劃工作程序表」及「臺灣省各縣政府辦理農地重劃工作進度表」，農地重劃土地分配前應先辦理農水路中心樁測量並計算坵塊面積後繪製土地分配圖，並於審定分配結果後實施工程放樣施工及定界整地，並辦理分坵測量及樹立標樁作業，於農地重劃分配完竣後，如分配面積與核算面積有所差異時，其補償之執行採土地法第 136 條、第 139 條之精神及依土地重劃辦法第 13 條規定以現金相互找補，倘經測量後實際分配面積大於應分配面積，則需繳納差額地價，如分配面積小於應分配之面積，則可領取差額地價補償費用。
- (4) 上述土地重劃辦法係由行政院於 35 年 10 月 30 日公布，因其內容規定已甚多不合時宜，且市地重劃部分業已依平均地權條例第 6 章土地使用及都市土地重劃實施辦法規定辦理，另外都市土地重劃實施辦法亦於 68 年 6 月 22 日經內政部以臺內地字第 26554 號令訂定發布。因此行政院於 69 年 8 月 5 日以臺 69 規字第 9028 號函指示，土地重劃辦法於農地重劃條例及施行細則完成立法程序後即行廢止。而農地重劃條例業已於 69 年 12 月 19 日公布，其施行細則亦經內政部於 71 年 3 月 12 日以 (71) 臺內地字第 67766 號令發布施行，故土地重劃辦法已無施行之必要，行政院乃於 71 年 4 月 7 日以臺 71 內字第 5362 號令發布廢止，惟該二法就差額地價找補之規定意旨並無二致。
- (5) 復依司法院釋字第 717 號解釋理由書略以：「……按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續

存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」查本件系爭土地面積不符發生時間為辦理面積更正當時（被告 107 年 10 月 22 日南市地農字第 1071179160 號函請佳里地政事務所辦理標示變更登記），其構成事實已於新法規生效後，故本件應依農地重劃條例及其細則相關規定辦理差額地價找補作業。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)被告請求原告繳納系爭土地之差額地價，並請佳里地政事務所辦理標示變更登記，及於面積增加之土地所有權部加註「農地重劃工程費用或差額地價未繳清前不得移轉」等語，是否有據？

(二)本件被告請求原告繳納差額地價之公法上請求權，是否已因時效完成而消滅？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

如爭訟事實欄所示之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有系爭土地 107 年 7 月 4 日土地登記謄本（原處分卷第 34 頁）、臺南縣西港農地重劃區土地分配副卡（原處分卷第 5-11 頁）、107 年 6 月 7 日「107 年度地籍圖重測區，○○區○○段 0000 地號等 65 筆土地圖簿不符」案說明會紀錄（原處分卷第 14-21 頁）、被告 107 年 6 月 19 日南市地農字第 1070661694 號函（原處分卷第 13 頁）、被告 107 年 10 月 22 日南市地農字第 1071179160 號函（原處分卷第 23-32 頁）、訴願決定書（原處分卷第 39-46 頁）附卷可稽，堪予認定。

(二)被告請求原告繳納系爭土地之差額地價，並辦理標示變更登記，於法有據：

1、應適用的法令：

(1)農地重劃條例及其施行細則施行前，農地重劃之相關法規：

A、土地法第 136 條（與現行法相同）：「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。」

B、土地重劃辦法第 13 條（行政院 35 年 10 月 31 日公布）：「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。」（原處分卷第 81 頁）

C、臺灣省地政局 51 年 11 月 2 日（51）112 地戊字第 2429 號函所附「辦理農地重劃工作程序表及進度表」：「（十）清理及補償：……（5）分配面積差額地價之補償。」（原處分卷第 83-91 頁）。

(2) 農地重劃條例第 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。」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。」

(3) 農地重劃條例施行細則：

A、第 49 條第 1 項第 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。」

(4) 地籍測量實施規則第 232 條：「（第 1 項）複丈發現錯誤者，除有下列情形之一，得由登記機關逕行辦理更正者外，應報經直轄市或縣（市）主管機關核准後始得辦理：一、原測量錯誤純係技術引起者。二、抄錄錯誤者。（第 2 項）前項所稱原測量錯誤純係技術引起者，指原測量錯誤純係觀測、量距、整理原圖、訂正地籍圖或計算面積等錯誤所致，並有原始資料可稽；所稱抄錄錯誤指錯誤因複丈人員記載之疏忽所引起，並有資料可資核對。」

(5) 內政部函釋及會議紀錄：

A、內政部 93 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號函檢送研商

「早期農地重劃村莊保留地區，地籍誤謬應如何解決事宜」會議紀錄：「會商結論……：二、農地重劃時參加交換分配之土地倘有地籍誤謬情形者，得依重劃前後地籍圖、登記簿、重劃前後對照清冊等相關資料查明實情後，以個案方式解決。……四、……倘係農地重劃交換分配之土地再納入運用新式測量儀器辦理地籍測量時，其測量後面積與重劃後面積如有增減時則有差額地價找補事宜。」（原處分卷第 59-63 頁）

- B、內政部 105 年 3 月 18 日內授中辦地字第 1051302617 號函檢送研商「已辦竣農地重劃地區經辦理地籍圖重測後，發現地籍誤謬之處理方式」事宜會議紀錄：「七、會議結論：（一）……另農地重劃相關法令，對於農地重劃後土地所有權人所受之損益應相互補償皆訂有明文，是以，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，發現圖簿不符等面積增減情形，如經主管機關查明係屬重劃作業所致，仍應依本部 93 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號函示規定辦理差額地價相互找補。」（原處分卷第 55-58 頁）
- C、而上開內政部 93 年 4 月 1 日及 105 年 3 月 18 日函釋，係就執行農地重劃條例有關之技術性事項，為內政部本於主管機關職權而發布之命令，作為所屬機關人員執行農地重劃條例職務之依據，為執行上開法律所必要，且符合立法意旨，並未逾越母法之限度，與憲法第 15 條並無抵觸，爰予援用

2、得心證的理由：

- (1) 經查，本件原告於 105 年 9 月 3 日因繼承分割取得之系爭土地，位於 58 年西港農地重劃區內，並參與交換分合，屬農地重劃條例及其施行細則公布施行前所為之農地重劃。而農地重劃是改善農場結構、促進農地合理利用，有效提高單位面積產量之一種綜合性土地改良措施，其方式是將原來畸零狹小不適合農事工作之農地，經由交換分合，區劃整理成一定標準之坵塊，藉以減少田埂，增加農地面積，並消除耕地之交錯、分散及形狀之不整等，我國於 69 年 12 月 19 日、71 年 3 月 12 日先後制定並公布施行農地重劃條例及其施行細則為農地重劃之規範。惟依上開說明可知，於農地重劃條例及其施行

細則制定施行前，我國早已存在農地重劃相關法規，諸如前述之土地法、行政院 35 年 10 月 31 日公布之土地重劃辦法及臺灣省地政局 51 年 11 月 2 日（51）112 地戊字第 2429 號函所附「辦理農地重劃工作程序表及進度表」等即屬之，此等規範就農地重劃相關之實體規定與作業程序，與其後制定之農地重劃條例及其施行細則之法規內容有諸多相同或類似之處，其中就有關差額地價繳領，依據前開土地重劃辦法第 13 條規定及「辦理農地重劃工作程序表及進度表」內容所示：農地重劃土地分配前應先辦理農水路中心樁測量並計算坵塊面積後繪製土地分配圖，並於審定分配結果後實施工程放樣施工及定界整地，並辦理分坵測量及樹立標樁作業，倘經測量後實際分配面積大於應分配面積，則需繳納差額地價，如分配面積小於應分配之面積，則可領取差額地價補償費用等情，足證當時即存在差額地價繳領之實體規定，且於農地重劃條例及其施行細則施行後迄未變更而屬同一，是原告所有之系爭土地縱係在農地重劃條例及其施行細則施行前辦理之農地重劃地區，仍應適用上開同一之實體規定，據以辦理差額地價繳領；惟因當時未能辦理，則關於該等差額地價繳領之金額、繳納與補償標準等係屬程序事項，依程序從新原則，自得援引農地重劃條例及其施行細則施行後之相關規定。又系爭土地於佳里地政事務所 107 年間辦理地籍調查及地籍圖重測作業時，核算現有地籍圖面積，發現有土地圖簿不符之情事，並於現地實測後，確認土地實際面積與土地登記面積不符，即系爭土地原登記面積為 3,328 平方公尺，實際面積為 3,439 平方公尺，增加面積 111 平方公尺，已逾地籍測量實施規則第 232 條所定法定誤差值；嗣經被告查明本件面積差異，係 58 年農地重劃當時因測量技術有限及儀器設備簡陋所致圖簿不符情事，是系爭土地實際面積與土地登記面積不符，既肇因於該農地重劃作業有誤所致，基於公平原則依法應繳納差額地價，被告因此依上開農地重劃條例暨其施行細則施行前之土地重劃辦法第 13 條及「辦理農地重劃工作程序表及進度表」、農地重劃條例施行細則第 49 條、第 51 條、內政部 93 年 4 月 1 日及 105 年 3 月 18 日函檢附之會議紀錄等規定，辦理土

地面積更正登記，並通知原告繳納差額地價，核屬有據。原告主張系爭土地於 58 年間辦理農地重劃時，並無農地重劃條例及其施行細則等相關規定，被告以上開法令相繩，顯有適用法令錯誤之情事，被告請求原告繳納差額地價，於法無據云云，並無可採。

- (2) 原告主張按土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 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，且依行政院 71 年 6 月 8 日（71）臺財字第 9587 號函、內政部 74 年 9 月 9 日臺內地字第 340883 號函、74 年 6 月 4 日臺內地字第 318573 號函釋，皆明揭「重測結果面積增減不找補」原則，而本件純屬重測結果面積增減不找補之問題，與農地重劃無涉，自無適用農地重劃相關法令之餘地云云。按「（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。」土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 執行要點第 1 點固有明文。惟按內政部 105 年 3 月 18 日內授中辦地字第 1051302617 號函檢送研商「已辦竣農地重劃地區經辦理地籍圖重測後，發現地籍誤謬之處理方式」事宜會議紀錄：「七、會議結論：……（三）按土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 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，勘選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。」查臺南市○○區○○段、○○○段、○○段、○○段屬 58 年度農地重劃區，目前為都市計畫農業區、工業區及住宅區範圍，現況大都已建築使用，而○○段及○○段屬 84 年度地籍圖重測區土地，重測前為農地重劃保留區，其重測成果係以 TWD67 坐標系統測繪，然而臺南市政府嗣後發現 84 年度辦理地籍圖重測時，似未落實重測區內外土地測量、圖籍接合

作業，致使 3 份不同時期測繪之地籍圖（包含 58 年度農地重劃保留區、58 年度農地重劃區、84 年度地籍圖重測區之地籍圖）接合困難，另○○段及○○段與東側○○段土地現地多已開發建設為住宅，跨段界混同使用，如遇有土地所有權人申辦合併複丈，將因分屬兩地段無法辦理合併，僅能先予段界調整使其併於同一地段，為利地籍管理及齊一測量經度，俾消除圖、地、簿間之差異，遂擬定「臺南市西港區地籍圖重測實施計畫（106 年至 108 年）」，並經內政部 105 年 11 月 3 日臺內地字第 1051309406 號函核准，而上開計畫內容略以：

「壹、依據：一、土地法第 45 條、第 46 條之 1 至第 46 條之 3。二、地籍測量實施規則有關段界調整（第 81 條）及重新實施地籍測量（第 6 章）之規定。三、土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 執行要點。貳、目的：……四、……惟重測過程中若有重劃土地面積增減過大之情形，則依重劃前後地籍圖、登記簿、重劃前後對照清冊等相關資料查明實情，按應分配面積協商調整土地界址或以重劃基金找補差額地價，俾符合重劃分配面積為宜，並參照內政部 93 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號函釋規定、105 年 3 月 18 日內授中辦地字第 1051302617 號函附會議紀錄及相關規定，以個案由臺南市政府依上述方式解決。」等語，此有臺南市西港區地籍圖重測實施計畫（106 年至 108 年）附訴願卷（第 83-96 頁）為憑，核已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，是與上開內政部會議紀錄之結論相符。至於「奉准有償撥用之公有土地，其計價面積以繳價時地籍記載之面積為準，不因重測前後面積增減而需找補。」「重測前後面積增減，並無追繳補償地價。」「公有出租耕地依法奉准撥用，其地價補償應依當時土地登記簿記載之面積為準，不受地籍圖重測面積增減之影響。」固分別為行政院 71 年 6 月 8 日（71）臺財字第 9587 號函及內政部 74 年 9 月 9 日臺內地字第 340883 號函、74 年 6 月 4 日臺內地字第 318573 號函釋所示，惟查上開函釋係針對地籍圖重測前、後面積增減所為之釋示，與本件為農地重劃之情形顯屬有別，尚不得比附援引。是原告上開所訴，並無可取。

(3) 又原告提出臺南市西港區公所都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書（本院卷第 103 頁），主張系爭土地業已於 64 年 7 月 5 日變更為都市計畫區土地，是本件所作之重測工作係在都市土地之重測作業，不適用農地重劃條例及其施行細則等相關法令云云。惟承前所述，系爭土地雖位屬 58 年西港農地重劃區，然依程序從新原則，仍應適用農地重劃條例及其施行細則等規定，而依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，即有繳納差額地價之義務，並未因該土地嗣後有無實施都市計畫而有差別。是原告上開主張亦有誤解，不足採取。

(4) 再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，依當時測量及面積計算之技術，並無圖簿不符之情事；然現今辦理地籍圖測量作業，因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，測量技術及精度已較 58 年間辦理農地重劃當時相對提高，測量之結果已能接近真實之土地面積，業經被告陳述甚詳（本院卷第 129 頁）。故本件農地重劃發生誤差而有圖簿面積不符之情事，乃係受限於當時測量技術，並非因公務員職務上之疏失所致，原告主張本件圖簿不符之情事為公務員職務上疏失行為所造成，被告卻轉嫁予原告承擔，命原告繳納差額地價，違反信賴保護原則云云，亦無可取。

(三) 本件被告請求原告繳納差額地價之公法上請求權，並未罹於時效：

1、應適用的法令：

(1) 行政程序法第 131 條：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因 5 年間不行使而消滅；…。」

(2) 最高行政法院 104 年 2 月份庭長法官聯席會議決議：「主管機關辦理農地重劃後，應依農地重劃條例第 28 條、第 34 條、同條例施行細則第 28 條、第 42 條、第 49 條規定，將重劃分配之土地辦理交接及地籍測量。另依同條例施行細則第 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。故關於農地重劃差額地價之請求權，原自重劃土地交接後即得行使。然本件甲辦理之農地重劃雖已依 84 年公告為分配及交接，但於實施地籍測量後始發現乙實際分配之土地面積超過應分配之面積，乃以 85 年函通知乙繳納差額地價，故甲之差額地價請求權自 85 年函送達後可行使，並應開始起算其時效。」

- (3) 內政部 105 年 3 月 18 日內授中辦地字第 1051302617 號函檢送研商「已辦竣農地重劃地區經辦理地籍圖重測後，發現地籍誤謬之處理方式」事宜會議紀錄：「七、會議結論：……（五）參照最高行政法院 104 年 2 月份庭長法官聯席會議決議意旨，已完成農地重劃地區再辦理地籍測量後發現面積有增減情形時，其差額地價請求權時效起算點，應自主管機關函送重劃土地分配前後對照清冊，將更正土地面積及辦理差額地價繳領事宜通知土地所有權人送達後起算，其請求權時效期間應依行政程序法第 131 條規定辦理。」

2、得心證的理由：

原告主張本件被告之差額地價請求權，至遲應自 58 年間農地重劃工程完竣時起算，迄今已罹於時效而消滅云云。惟查，公法上請求權之起算時間，在各別實體法未明定時，亦應許類推適用相關公法或民法關於時效之規定，以填補其立法之漏洞。是以行政法學之通說，就公法上請求權之消滅時效，應類推適用民法第 128 條之規定：「消滅時效，自請求權得行使時起算。」查本件被告辦理農地重劃，雖已於 58 年公告、分配而完成其農地重劃程序，然佳里地政事務所係於 107 年辦理系爭土地之地籍圖重測時，始發現系爭土地因重劃作業而有圖簿不符情形，致實際面積較登記面積增加情事，嗣被告於 107 年 10 月 22 日以原處分詳載系爭土地原登記面積、實際面積與增加之面積，及依更正時公告土地現值計算差額地價結果計 277,500 元等情事，通知原告繳納差額地價，並辦理面積更正登記。準此，本件被告之差額地價請求權之消滅時效起算時間，依前開之說明及參照上開最高行政法院 10

4 年 2 月份庭長法官聯席會議決議及內政部會議紀錄意旨，應自原處分送達原告後始可行使，而原告於訴願書（訴願卷第 20 頁）中自承其係於 107 年 10 月 25 日收受原處分，故本件被告請求原告繳納差額地價之公法請求權時效，尚未罹於 5 年之消滅時效。退步言之，縱認被告於 107 年 6 月 7 日召開「107 年度地籍圖重測區，○○區○○段 0000 地號等 65 筆土地圖簿不符」案說明會，並以 107 年 6 月 19 日南市地農字第 1070661694 號函（原處分卷第 13 頁）檢送上開說明會紀錄予原告，依該說明會紀錄內容，業已載明系爭土地登記面積與實測面積不符及各筆土地依公告現值應繳納之差額地價（原處分卷第 16 頁），則本件差額地價請求權若認為自上開 107 年 6 月 19 日南市地農字第 1070661694 號函送達原告後即可行使，則亦未罹於消滅時效。是原告上開所訴，顯非可取。

(四) 本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，一併說明。

六、判決結論：原處分及訴願決定並無違法。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

中 華 民 國 108 年 7 月 17 日
高雄高等行政法院第一庭

審判長法官 戴 見 草
法官 吳 永 宋
法官 邱 政 強

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後 20 日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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 241 條之 1 第 1 項前段）

三、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 1 項但書、第 2 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. 上訴人或其法定代理人具備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 108 年 7 月 17 日

書記官 黃 玉 幸

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（108 年版）第 409-434 頁