

# 司法院釋字第一一五號解釋

中華民國 55 年 9 月 16 日

## 解 釋 文

政府依實施耕者有其田條例所為之耕地徵收與放領，人民僅得依行政救濟程序請求救濟，不得以其權利受有損害為理由，提起民事訴訟，請求返還土地。普通法院對此事件所為之相反判決，不得執行。

## 解釋理由書

政府依實施耕者有其田條例所為之耕地徵收或放領，均係基於公權力之行為。耕地所有權人或承領人及各利害關係人認為有錯誤時，不問其錯誤之形態與原因，俱應分別依同條例第十七條第一項第二款、第二十一條第三款申請更正。對政府就更正申請所為之核定，如仍有不服，應依訴願法第一條、行政訴訟法第一條，循行政訟爭程序以提起訴願再訴願及行政訴訟，藉圖救濟。自不得更以其權利受有損害為理由，向普通法院提起民事訴訟，請求返還土地。普通法院對此事件所為之相反判決不得執行。

## 不同意見書

大法官 王之傑 景佐綱

## 解釋文

政府依實施耕者有其田條例所為之耕地徵收放領，人民如有不服，應依行政救濟程序以申請更正提起訴願再訴願行政訴訟之方式請求救濟。於徵收放領確定前後均不得假借任何理由以政府或私人為被告向普通法院提起民事訴訟。普通法院就此事件所為之實體判決無效。

## 解釋理由書

政府依實施耕者有其田條例徵收耕地與轉放農民承領之行為，均係基於公權力查明決定之行政處分，非私人所得左右。政府與耕地所有權人或承領人之間所發生者為公法上之法律關係，既無特別規定自

不適於為民事訴訟之標的。耕地所有權人或利害關係人與承領人或利害關係人之間并未直接接觸，初無法律關係之可言，尤不能以此私人為被告提起民事訴訟請求以判決變更政府所為耕地徵收或放領之處分。耕地所有權人或承領人及各利害關係人認徵收或放領有錯誤時，不問係事實上之錯誤抑係法律之錯誤，係違法抑係不當，亦不問係出於故意抑係由於過失，無論具有任何情形任何原因之錯誤，俱應依同條例第一條第二項第十七條第一項第二款第二十一條第三款申請更正。對政府就更正申請所為之核定如仍有不服，依訴願法第一條行政訴訟法第一條應以提起訴願再訴願行政訴訟之方式請求救濟。行政法院之判決具有再審原因時并得依行政訴訟法第二十四條提起再審之訴。政府因執行扶持自耕農基本國策，於實施耕者有其田之徵收放領程序中，對人民之權利，法律上已盡保護之能事。有關徵收放領之處分，更正申請之核定，訴願再訴願之決定，或行政訴訟之判決，一經確定，立即發生公法上應有之效力，在未依法變更或失效前，所有人民及機關均應受其拘束而不能予以否認。為執行基本國策，為維護立法精神，於耕地之徵收或放領確定前後均不容違法准許假借任何理由以政府或私人為被告向普通法院提起民事訴訟；更以避免：動搖基本國策，降低政府威信，製造行政司法權限上之糾紛，破壞行政救濟體系之完整，阻礙土地政策之進行，毀敗土地改革之成果，造成農民心理之不安，授與叛徒以滲透之機會與影響社會秩序及復國之大業。普通法院對此不屬其權限之訴訟事件，不以無權裁判為理由從程序上以裁定駁回其訴，遽為實體上之判決者，其判決自應認為無效。（參照民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款第四百六十條第四百七十八條本院院字第一〇五五號第一七六七號第一九三〇號之（二）與院解字第二九六〇號解釋）本人所提意見，關於不得向普通法院提起民事訴訟一點，雖經本院大法官會議勉強通過，但仍有部分意見未邀採納，用謹提出不同意見書如上。

附行政院函一件及附件

行政院函

一、據臺灣省政府呈略稱關於臺南縣政府依實施耕者有其田條例

規定征收轉放現耕農民薛○山（現已死亡由其繼承人薛○鶯等繼承）等六人承領坐落臺南縣龍崎鄉崎頂段第一○○○之六號等七筆耕地經最高法院判決確認承領人薛○山等六人承領該項土地所有權不存在其所為所有權移轉登記應予塗銷並交還原地主劉○雲等共有人一案查耕者有其田征收放領為行政機關之行政處分非司法機關所得過問前經鈞院祕書處臺四十五內字第九四○號函核釋有案本案土地既經徵收放領確定復經劉○雲以行政救濟之途徑提起訴願再訴願行政訴訟等均予駁回依照鈞院祕書處上項函示司法機關既無權過問則法院對本案之判決似可不受拘束惟法院既有此項判決其效力如何檢呈最高法院判決抄本等件請核示一案經交據內政部會商司法行政部議復到院正核辦間復准監察院五十四年十月二日（五四）監臺院調字第二七五六號函略以關於最高法院判決實施耕者有其田征收放領耕地返還原地主劉○雲等所有並塗銷征收放領所為土地權利變更登記案經函准司法院交由最高法院函辦推事范馨香等五人簽註意見略謂劉○雲等起訴主張略稱該地係伊與訴外人劉○安等所共有向由伊經營之和源農場使用從未出租他人四十二年間李○德等竟謊稱就是項畑地有租賃關係矇騙臺南縣政府將此項畑地分別征收放領是此項畑地之被征收放領乃李○德等假藉行政機關之權力為侵權行為之手段所致因依民國十七年解字第八十五號解釋：「若當事人以私人資格假藉行政官廳處分為侵害他人權利之手段其被害人除得向該管行政官廳請求撤銷其處分或向該管上級行政官廳訴願以資救濟外並得對於加害人向司法機關提起民事訴訟請求恢復原狀或為損害賠償」之意旨求為確認李○德等就訟爭畑地所有權不存在並塗銷所有權移轉登記本院以李○德等因放領取得訟爭畑地之所有權是否合法即應以彼等就訟爭畑地有無租賃關係與夫是否係假藉行政官署之行為為侵權行為之手段以為斷倘有租賃關係其取得訟爭畑地之所有權即為合法苟無租賃關係而竟謊報為佃農矇騙臺南縣政府將訟爭地征收放領與彼等則屬假藉行政官署之處分為侵害劉○雲及其共有人權利之手段雖於臺南縣政府征收放領確定後再提起民事訴訟自不得謂司法機關無審理之權本院以第二審判決為基礎從而維持第二審判決於法洵無違背」等語本院金委員越光陳委員嵐峯認為：「（一）查實施耕者有其田為政府重大決策經於民國四十二年制定實施耕者有其田條例

公布施行此項特別法之適用自優先於一般民事法規故依同條例規定公告征收之耕地其所有權人或利害關係人如認為征收有錯誤時應於公告期內申請更正如公告期滿無人申請更正其征收放領處分即歸確定此為政府本於公權之作用而為公法上之徵收放領經徵收後其所有權即屬於政府然後再放領與佃農自不得另依民事法規提起民事訴訟以塗銷政府徵收放領行為而將所有權移轉（二）行政法院之判決應具有最後確定力此觀之行政訴訟法第廿八條「行政訴訟判決之執行由行政法院呈由司法院轉呈國民政府訓令行之（現制由總統府行之）」實屬顯然該劉○雲既曾以不服征收放領處分提起訴願再訴願均被駁回乃又於四十五年十二月提起行政訴訟並經行政法院依照實施耕者有其田條例規定判決予以駁回自可不問其是否已為實體上之調查依法自有其判決之最後確定力不應另由司法機關再予審理且最高法院所依據之司法院民國十七年解字第八十五號解釋僅係以：「……除向該管上級行政官廳訴願以資救濟外並得對於加害人向司法機關提起民事訴訟」並非指經行政法院判決之案件仍得由法院再予審理又前項解釋係指通常個別之案件而言若政府依據制定之特別法規而征收放領之案件自不應援引特別法施行前二十餘年之解釋以為塗銷政府徵收放領之依據（三）查最高法院四十五年民刑庭會議對於某甲出租與某乙之耕地經政府於實施耕者有其田條例之規定徵收放領後在此項行政處分未撤銷前某甲能否主張某乙曾將該地轉租他人原訂租約應歸無效政府征收放領為違法對於某乙提起返還耕地之訴問題曾決議：「在行政處分未撤銷前不得提起返還耕地之訴」是最高法院前此對於依實施耕者有其田條例規定征收放領之案件係採法院不得過問之見解現事隔多年忽又以民國十七年司法院解字第八十五號解釋為依據判令政府業已徵收放領之耕地歸還原業主何以前後見解歧異實滋疑義（四）關於依法征收放領之耕地因法院判決應交還地主致發生糾紛情形查經行政院於四十五年交據司法行政部議復略稱：「查臺灣省政府原呈何○堅所有頂山腳七之三號耕地乙筆已由臺中縣政府征收放領與何○陳○福是權利主體業已更易除有法定原因得由政府以行政處分撤銷其征收放領或將承領耕地收回另行放領外要非司法機關所得過問臺灣高等法院本於征收放領前之法律關係就業已征收放領之耕地判令承領人交還原業主是項裁判似無實質上

之效力從而何 O 堅不能本此判決聲請強制執行」等語是司法行政部對於征收放領之土地亦係持司法機關不得過問之見解並認為最高法院之判決無實質上之效力不能強制執行現最高法院又為與臺灣高等法院前項判決意旨相同之最後判決究竟有無實質上效力可否強制執行亟待該管機關予以解決以上各項事關耕者有其田政策之實施及行政訴訟之制度問題擬由院函詢行政院之見解後再核」函請查照辦理見復過院二、本案最高法院五十三年度臺上字第二六九七號民事判決經就法理政策及事實各方面再三研究茲申述如次（一）按「公用征收之性質與買賣有別非屬繼承取得乃係原始取得被征收者之權利非直接移轉於征收者而係征收者依法律之力以取得新權利同時被征收者之權利在與此不能兩立之限度內無形歸於消滅」為行政法院廿四年判字第一八號判例所著明又「政府依實施耕者有其田條例對人民私有出租耕地所為之征收放領係基於公法所為之行政處分人民對於此項征收放領之處分如有不服應採行政救濟方法而不能提起民事訴訟以求救濟」亦為最高法院四十九年臺上字第八五四號判例所著明是政府依法征收私有土地純係本於公權力之行為倘其所有權人或其他權利關係人認為征收違法或未依法補償致損害其權利或利益者祇應循訴願及行政訴訟程序請求救濟（並依照貴院二十七年院字第一七六二號解釋旨趣及行政法院四十三年判字第三十一號判例）要不能提起民事訴訟請求返還土地（並依照最高法院五十年臺上字第八七三號判例）況土地征收之性質乃係原始取得此在學理上已為通論除法律另有特別規定外凡被征收之土地其所有權他項權利及租價關係等均因征收已歸於消滅至征收確定後由需用土地人或承領人取得之土地所有權又係從政府原始取得之後而取得者其無適用物權之追及權自不難明白從而凡因征收放領所生之耕地爭執在其行政處分未撤銷前自非普通司法機關所應逕予審判法理極為明顯（二）依實施耕者有其田條例第十七條第一項第一、二兩款規定「縣（市）政府查明應予征收之耕地編造清冊予以公告公告期間為三十日公告征收之耕地其所有權人及利害關係人認為征收有錯誤時應於公告期內申請更正」及行政法院四十四年判字第三十二號判決所著「當事人間租賃關係之存否固屬私權之爭執不妨訴請普通司法機關判決確認但耕地之征收放領既以該項耕地現在出租中為其前提則在辦理征收之

際主管機關對於某一耕地之是否為出租耕地自應依職權調查認定而後決定征收與否不能貿然征收放領而逕由當事人訴請司法機關判決確認租賃關係之存在再圖糾正」是實施耕者有其田之耕地征收乃純係縣市政府依職權逕行查明正在出租中之耕地認為應予征收者造冊公告征收並非依據現耕農民之申請為之法律規定甚明事實亦為如此其非現耕農民以私人資格假行政官署之處分為侵害他人權利之手段彰彰甚明縱使在辦理征收之際間有現耕農民之申請亦僅係提請主管機關之注意調查蓋耕地有無出租關係之存在及應否視為出租論實施耕者有其田條例既賦予行政機關自為調查認定之權而後決定征收與否（並依照行政法院四十四年判字第七二號判例）則征收之錯誤縱係誤認出租所致亦係主管機關之責而非現耕農民之咎且經過公告程序耕地所有權人及利害關係人認為征收有錯誤儘可於公告期內申請更正依行政救濟程序請求救濟要非現耕農民有所矇騙更非司法機關所應過問均甚明瞭（三）依實施耕者有其田條例第二十一條規定「放領耕地之程序如左一縣（市）政府查明應行放領耕地之現耕農民編造放領清冊二、放領清冊經鄉（鎮）（縣轄市）（區）耕地租佃委員會審議報請縣（市）耕地租佃委員會審定後由縣（市）政府予以公告公告期間為三十日三、耕地承領人及利害關係人認為放領有錯誤時應於公告期間內申請更正四、耕地承領人應於公告期滿確定放領之日起於二十日內提出承領申請由縣（市）政府審定後通知承領人限期辦理承領手續繳清第一期地價五、耕地承領人不按前款之規定辦理者為放棄承領」及行政法院四十三年判字第二十七號判例所著「耕地征收與耕地放領及承領原屬兩事前者規定於實施耕者有其田條例第二章後者規定於第三章第四章且有另行放領之規定按照規定地主對於征收認為有錯誤時固得主張權利若於確定征收以後之放領及承領已與應予征收之問題無關」是實施耕者有其田之耕地放領及承領亦純係縣市政府依職權逕行查明應予放領耕地之現耕農民編造放領清冊送經各級耕地租佃委員會審議審定後予以公告放領並非依據現耕農民之申請為之法律規定亦甚明白至現耕農民之承領耕地係在公告期滿確定放領之後始得於規定期內申請並依限期辦理承領手續倘不於規定期間申請或未在限期辦理承領手續者即視為放棄承領由縣市政府另行放領（依照行政法院四十七年判字第二十一號判

例) 至耕地承領人冒名頂替矇請承領者由政府收回其承領耕地所繳地價不予發還其所收回之耕地並予重行放領此在實施耕者有其田條例第三十條第一款及同條例臺灣省施行細則第七十八條均有明文規定由此足見耕地之放領及承領顯與應予征收之問題無關即耕地征收規定於實施耕者有其田條例第二章耕地放領及承領規定於第三章亦即經征收由政府原始取得而登記在先(土地登記簿載為「征收移轉」實質上之意義為「征收取得」原因「依實施耕者有其田條例由政府征收」)再放領並由政府逕辦登記為承領人所有在後(土地登記簿載為「放領移轉」原因「依實施耕者有其田條例由政府放領」)二者原屬兩回事質言之縱使放領有錯誤或承領有冒名頂替矇請承領之情事亦僅應由政府撤銷放領塗銷放領移轉登記收回承領耕地另行放領要不影響原已確定之征收登記且依實施耕者有其田條例所為之放領亦純係政府本於公權力之行為如有爭訟應依訴願及行政訴訟程序請求救濟要非承領人以私人資格假行政官署之處分為侵害他人之手段更非得由普通司法機關受理審判至為明顯(四)據最高法院五十三年度臺上字第二六九七號民事判決抄本內載稱「以當事人假藉行政官署之處分行為為侵害他人權利之手段時被害人除得向該管行政官署請求撤銷其處分或訴願以資救濟外並得對於加害人向司法機關提起民事訴訟請求恢復原狀或賠償損害經司法院十七年第八十五號解釋在案」等語查貴院統一法令解釋係於民國十八年二月十六日公布院字第一號解釋開始而貴院於民國十八年五月十日公布之院字第八十五號解釋全文又與上開最高法院判決所著毫不相干可見最高法院上項民事判決所引為判決基礎之法令解釋之來源似尚有問題尤以該項解釋係在民國十七年之一般民事法規解釋而實施耕者有其田條例係於民國四十二年制定公布施行之特別法其所為由政府征收私有出租耕地轉放與現耕農民承領逕辦土地權利變更登記及耕地所有權人耕地承領人或其利害關係人認為征收放領有錯誤時應於公告期內申請更正之規定自應優先於前一般民事法規之適用且本案共有耕地經臺南縣政府依實施耕者有其田條例規定於四十二年五月間公告征收放領征收耕地通知書亦於四十二年六月十四日送達共有人劉○雲收受該劉○雲遲至四十四年十月一日始以和○農場名義提起訴願遞次提起再訴願及行政訴訟均經依實施耕者有其田條例規定遞予駁回

行政法院並曾就其征收放領是否合法規及公告期間有無人申請更正兩部分予以審查認為原告和O農場代表劉O雲之訴為無理由乃予判決駁回並非僅從程序上審查判決駁回又未附帶指明其征收放領有錯誤仍得由原處分官署基於公益上之理由依其職權另為處置有行政法院四十六年度判字第二十九號判決正本可憑依照行政訴訟法第四條「行政法院之判決就其事件有拘束各關係官署之效力」及第二十八條「行政訴訟判決之執行由行政法院呈由司法院轉呈國民政府訓令行之（現制由總統行之）」各規定行政法院所為該項共有耕地征收放領之判決似應具有最後確定力不得由行政機關再予變更或另由司法機關再予審理茲最高法院竟依據民國十七年之法令解釋將該項確定征收放領已逾十年之耕地判令交還原地主劉O雲等共有並塗銷征收放領所為之土地權利登記不僅未顧及行政法院判決之具有最後確定力其對後法優於前法及特別法優於普通法之原則似亦均未顧到（五）憲法第一百四十三條第四項規定「國家對於土地之分配與整理應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則並規定其適當經營之面積」是政府分配耕地扶植自耕農即實施耕者有其田乃係實行基本國策自臺灣實行三七五減租及公有耕地放領均著成效後繼由中央決策「(1)用溫和合理之手段達成土地改革之目的以三七五減租成果為基礎進一步實施耕者有其田(2)地主與佃農之利益統籌兼顧對地主所失土地應給予合理之補償對佃農應使其在不增加負擔下取得土地(3)將地主之土地資金移轉為工業資金輔導地主轉業鼓勵其投資工業藉以促進工業之發展」以為制定實施耕者有其田法案之準繩由於此項決策之合乎時代需要又能業佃雙方利益兼顧故在深獲社會各方面支持與合作之下實施耕者有其田得以順利成功現臺灣農村中百分之八十以上為自耕農生產逐年增加而地主獲得補償地價亦多轉業工商經濟日趨繁榮因此各國人士不斷來臺考察稱譽為土地改革之模範揚名於世界而為開發中地區國家所效法惟以我國租佃制度歷史悠久而佃農之社會地位經濟基礎及知識水準又向不如地主之優越致常為地主所愚弄甚或在承領耕地之後仍為地主施以各種手段而失去耕地倘不繼續予以扶植與保護則不僅實施耕者有其田成果遭受破壞政策基礎發生動搖而招致嚴重之社會經濟問題更不堪設想何況本案征收放領之共有耕地在地籍冊上登記為十八等則畑地其他共有人既將使用權交與共

有人劉〇雲作為和〇農場之合夥條件未曾耕作共有耕地而共有人劉〇雲又係現年七十餘歲之中學教員（見戶籍謄本）個人原有土地三百三十餘甲經政府征收放領後仍保留土地二百八十餘甲自行使用其對該項七十餘甲共有耕地不能自任耕作勢必出租或雇工耕作事實顯明依照實施耕者有其田條例第六條土地所有權人不自任耕作或雖自任耕作而以雇工耕作為主體者其耕地除自耕部分外以出租論之規定縱使該劉〇雲不承認與承領人有租賃關係依法亦應予以征收放領俾以貫徹分配土地扶植自耕農之基本國策（六）查實施耕者有其田條例於四十二年在臺灣省施行時各縣市政府辦理耕地征收放領工作繁重時間迫促對於應予征收之耕地及應行放領耕地之現耕農民調查難免失實加以當時對於法條見解未予統一執行間有偏差致公告征收之耕地及放領之現耕農民錯誤者有之遺漏者亦有之其經耕地所有權人或耕地承領人或利害關係人認為征收或放領有錯誤依法於公告期間內申請更正者均經該管縣市政府查明依法更正或由訴願決定再訴願決定及行政訴訟判決予以救濟關於老弱孤寡殘廢藉土地維持生活者並經政府另頒「四十二年度臺灣省老弱孤寡殘廢共有地主土地被征收後補救辦法」予以一律補救至未在未公告期間內申請更正或未依法提起訴願再訴願及行政訴訟者因經公告期滿耕地征收放領均已歸於確定礙於法律之規定遞經受理訴願再訴願官署及行政法院從程序予以駁回此類案件為數不少為保持實施耕者有其田成果安定農民心理行政機關亦未依職權另為處置均已屬定案嗣後雖間由行政機關發現征收放領確屬錯誤乃基於公益上之理由依其職權自行予以變更但經行政法院四十九年判字第五十一號判決（現已列為判例）認為經政府公告征收放領之耕地其所有權人及利害關係人並未出而聲明異議致公告期滿確定放領者為保障現耕農民之既得權利以貫徹實施耕者有其田之國策（並依行政法院四十九年判字第五十五號判例）自不得遽予變更後行政機關認為行政法院此項見解頗能兼顧法律與事實甚為正確從此不論征收或放領發現錯誤均未再予變更現在十年分期繳付地價期限業已屆滿因征收耕地及附帶征收房舍基地等政府應給地主之地價補償早已付清因放領耕地及附帶放領房舍基地等承領人應繳政府之地價等亦已繳清其公法上之權利義務關係均已終止原征收放領錯誤爭執業已平息農村至為安定茲最高法院未能察及上述事實竟

將征收放領確定而經登記現耕農民所有耕地判令現耕農民返還原地主所有並塗銷征收放領之土地權利登記因此判決致使原地主設法返還耕地之企圖又死灰復燃則不僅原有錯誤者必重新爭訟即原無錯誤者亦將起而效尤以圖僥倖故最高法院此項判決關係實施耕者有其田成果之保持社會農村之安定國外人士之觀感至為重大如稍一不慎功敗垂成影響所及實值考慮三、除函復監察院外相應依照司法院大法官會議法第七條規定函請查照惠予提請大法官會議統一解釋為荷附抄送最高法院五十三年度臺上字第二六九七號民事判決及行政法院四十六年度判字第二十九號判決各乙份

最高法院民事判決

五十三年度臺上字第二六九七號

主 文

上訴駁回

第三審訴訟費用由上訴人負擔

理 由

本件被上訴人起訴主張訟爭座落臺南縣龍崎鄉崎頂段一〇〇〇號之六等七筆<sup>畑</sup>地七、一七九八甲為伊與訴外人劉〇山等六人所共有因地勢傾斜在四十五度以上故事實上為山林地僅植樹木不能耕作歷來由上訴人經營之和〇農場使用迄未出租與他人耕作詎上訴人等竟利用與被上訴人訂立之買賣竹木契約書向臺南縣政府謊報就訟爭<sup>畑</sup>地有租賃關係致被政府征收放領與上訴人並經辦理所有權登記完畢係屬假藉行政上之違法處分侵害被上訴人權利之行為被上訴人自得確認上訴人之所有權不存在並塗銷所有權移轉登記暨命上訴人交還訟爭<sup>畑</sup>地與被上訴人及共有人全體如認為無理由時則預備聲明請求為命上訴人賠償損害與被上訴人及共有人之判決上訴人則謂伊等於民國三十五年即向被上訴人承租訟爭<sup>畑</sup>地耕作每年均繳納租金有被上訴人出具之收租通知書為證至四十二年間經政府征收放領與上訴人被上訴人未於期間內提出異議嗣一再自訴偽造文書及提起行政訴訟均經判決被上訴人敗訴有案茲又提起本訴實無理由等詞資為抗辯原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果以當事人假藉行政官署之處分行為為侵害他人權利之手段時被害

人除得向該管行政官署請求撤銷其處分或訴願以資救濟外並得對於加害人向司法機關提起民事訴訟請求恢復原狀或賠償損害經司法院十七年第八十五號解釋在案本件兩造間有無租賃關係上訴人有無假藉行政機關處分以侵害被上訴人權利情事為本案癥結所在被上訴人主張與上訴人並無租賃關係上訴人主張有租賃關係依舉證責任之分配應由上訴人證明確已發生租賃關係上訴人就此在第一審確已提出被上訴人收租通知書三十四紙為證但訊諸被上訴人謂其中前十三張係另一買賣竹枝契約收受價款之收據其餘二十一紙並未載有地號係上訴人承租被上訴人其他土地繳納租穀之收據並據提出買賣竹枝契約書及不爭之私有耕地三七五租約六紙為證上訴人對於買賣竹枝契約書之印章並無爭執惟以不明契約內容盲目蓋章為辯審核該買賣竹枝契約書之內容係屬約定出賣一〇〇〇號之一一、九九五號之七山林地之竹枝每年乾谷八千二百臺斤與上訴人及訴外李〇茂等九人至四十五年十一月三十日止並不包括一〇〇〇號之六等處畑地在內上訴人謂誤以該約所訂即為一〇〇〇號之六畑地租約云云顯無可採且上訴人前於臺南縣政府調查時曾謂其承租訟爭土地租期五年租穀八千二百臺斤亦係以該買賣竹枝契約為其影射之內容有附卷之行政法院判決抄本可稽土地位置既屬不同訴外人李〇茂等亦未主張租賃權請求征收放領訟爭土地益見上訴人所謂誤以為所訂買賣竹木契約即為租賃訟爭土地之契約云云為非實在況上訴人既於四十二年謂漏訂租約請求征收放領然其提出十三紙通知書中尚有一二九二號等處均記載支付四十二年租穀一二四六號記載支付四十三年租穀上訴人倘已征收放領原無再支付四十二年四十三年租穀之理是被上訴人指為交付購竹價款殊非無據又上訴人另提出日據時代劉〇源名義所具致薛〇山李〇頭之入帳通知書四紙謂遠在日據時代即已承租訟爭土地但被上訴人就此亦已提出與薛〇山李〇頭業經解除契約之租約二紙及全部帳卡為證所載地號均與訟爭土地無關上訴人自亦不能以此證明訟爭土地之租賃關係是上訴人主張承租訟爭土地之事實已屬不能證明其為真實而被上訴人反證其對於訟爭土地從未出租與人已由臺南地方法院公證人勘明訟爭土地地目雖為畑地現場則均為山林從無耕作痕跡有公證書可證第一審勘驗現場除極小部分種豆其餘種植少許鳳梨雜木相思樹及竹子外大部分土地均未開墾有勘驗筆錄可考且被上

訴人與上訴人間其他土地之租賃均已訂立三七五租約有呈案租約六紙可證假定本件土地亦有租賃關係安有不訂租約之理足見上訴人所謂承租有年殊不可信上訴人既與被上訴人並無租賃關係乃竟矇使臺南縣政府征收放領訟爭土地與上訴人係屬假藉行政機關之處分為侵害被上訴人及其共有人權利之手段被上訴人訴請確認上訴人所有權不存在塗銷所有權移轉登記並命上訴人交還土地與被上訴人及其共有人洵無不當為得心證之理由因而維持第一審所為不利於上訴人之判決將上訴人之上訴判予駁回於法並無不合上訴論旨指摘原判決失當求予廢棄難謂有理據上論結本件上訴為無理由依民事訴訟法第四百七十八條第四百四十六條第一項第七十八條判決如主文

行政法院判決

四十六年度判字第二十九號

主 文

原告之訴駁回

事 實 緣原告與他人共有臺南縣龍崎鄉崎頂段第一〇〇〇之六號十八則地於民國三十五年七月廿三日辦理土地登記（見附卷之土地登記簿及共有人名簿）四十二年五月臺南縣政府依實施耕者有其田條例編造清冊辦理征收放領在征收清冊公告期間內未據原告聲請更正遲至四十四年十月一日始對臺南縣政府九月十日（四四）南府地甲字第三零六四三號覆臺灣省民政廳地政局原函副本表示不服向臺灣省政府提起訴願

（據原告訴願書稱曾於四十三年十二月三十一日向臺南縣政府有所申請）被駁回後又向內政部提起再訴願復遭駁回乃向本院提起行政訴訟茲將兩造訴辯意旨摘敘於次原告起訴及補充意旨略謂本件土地一〇〇〇一六、一〇〇〇一五、一〇〇〇一六、一〇〇〇一七、一〇〇〇一八、一〇〇〇一九、一〇〇〇二〇等號七筆共計七、一七九八甲由同所原地號一〇〇之六號面積八、六五六八甲分筆而來現況均為山林絕非為畑使用和〇農場所有（共同共有人劉〇山劉〇雲劉〇安劉〇祥劉〇和劉〇波劉〇眼等七名）自民國二十三年七月由前業

主承買經登記至今為原告所營自管並未租與任何人依法自無征收之可言按本件七筆土地之分筆未依臺灣省土地複丈規則第六條通知原告會同複丈即該管地政事務所所謂四十二年六月一日之處分實未通知原告於法不合查本件土地之傾斜度臺南地方法院公證處勘驗證明書附圖最低四五十度甚至有六十度以上依法不得為畑因保護山地起見自營自管未租與任何人有臺南高分院四十五年度裁字第八七七號民事裁定可證訴願決定理由所稱該地經復查員實地查明係為耕地使用顯係相反若系爭地事實上係為畑使用者於政府推行三七五地租法令及耕地三七五減租條例施行後該管地政事務所何能不知龍崎鄉公所何不推行訂約農民何甘不為申請訂約業主何敢違抗訂約此無租賃關係之存在甚明承領人薛○山等六名與原告間毫無租賃關係何能承領本件土地之征收當屬無效本件土地事實上係山林甲數僅七甲餘何能訂立租賃每年租谷八千二百臺斤如承領人是佃農何不申請三七五減租可見所稱租賃關係屬偽詐在土地臺帳簿上共同共有人七名該管機關於公告期間並無送達通知依臺帳謄本所記載四十二年六月一日處分分筆係公告之後所為可見在公告期間內並未備付新製分筆地圖供關係人閱覽是以被告官署對本件之征收放領確屬於法無據請將訴願及再訴願決定均廢棄所為征收放領無效應予撤銷又系爭地原係山林民國二十九年原告曾使用竹抱間之空地栽植羌黃約二年因此被日寇變更地目為畑現在並無耕種之跡象此有臺南地院公證處之證明假使事實上係畑即有耕作跡象可觀自無樹木普遍存在之理且不能有漏訂租約之理等語被告官署答辯意旨略謂查一〇〇〇之一六號土地原地目為畑四十二年複查時查明該地係農戶李○德等六人共同分別現耕尚未申請分割由複查人員依規定通知測量人員予以分割後按照各農戶現耕面積填入複查表辦理征收放領並於四十二年五月一日至三十日公告征收放領期滿確定原告在公告期內並未提出異議歸仁地政事務所於同年六月一日公告確定後辦理分筆處分並無不合該崎頂段一〇〇〇之六號等七筆土地前經本府飭據歸仁地政事務所會同龍崎鄉公所以（四四）歸地字第三四八、四五六號呈稱該地承領人等聲稱約在民國三十六、七年間耕種迄今其所訂竹之買賣契約因該承領人等均不識字不明契約內容在訂約時業主僅言須由各承租人蓋章亦未將副本提交承租人故無法明瞭實際上確有租賃之事實租賃期間為五年

每年甲當繳納租金稻谷四百臺斤共計八千二百臺斤後因部分崩壞減為每年租金七千臺斤複查時以漏訂租約處理因佃農均申請願意承領故依照規定辦理征收放領查實施耕者有其田應辦理征收放領之耕地經複查人員實地查明一筆土地數人現耕且未分割分筆時應由複查人員繪具略圖送由測量人員免費逕予分割其關係人為各現耕農民故未通知出租之業主至土地複丈規則第六條規定係指土地因關係人依照規定繳納規費申請分割測量之案件應通知利害關係人到場領界與實施耕者有其田共號分割測量之情形不同該業主亦無耕作該地自無須依照複丈規則之規定辦理查該地原登記簿上之地目為畑當經依法勘定變更者其傾斜度不致有六十度以上又該地於四十二年複查時經派複查員實地查明確由現耕人以畑使用並非山林據以辦理征收放領現已將逾四年之久其間變化殊大自不得以現時之情形證明昔日是否應屬山林原告所稱經臺南地院勘驗及公證等本府無案可稽查三十八年推行三七五減租時政府確曾大事宣傳並召開村里民及業佃大會但本案佃農係無知愚民而業主劉○雲係不開明地主不願將本案土地向該管鄉公所申請訂約政府無法逐戶調查自無法查明飭令訂約實施耕者有其田複查時經查該地有租賃關係但無訂立租約自應以漏訂租約處理查該地既經原告於放領前自營自耕何故准許承領人耕作並收取租金自可據以認定其有租賃關係存在且經本府公告征收放領時該原告並未提出異議其所稱自不足採信查原契所列土地計共三十餘甲部分為耕地部分為山林該契約係出租人與承租人雙方自行約定並未依法定手續訂約政府無從得悉予以糾正其租額之相差實係出租人之違法因承租人愚魯未檢舉依法處理已屬僥倖自不能以此認定為無租賃關係查公告放領時政府經依法登報並以佈告張貼各鄉鎮村里及街道要地另將征收清冊放置該管鄉公所供其閱覽因政府無法明瞭利害關係人之數目及住址故以公告為之自無須分別通知利害關係人且亦無此規定又前項公告之清冊土地標示欄有詳細註明原編地號及新編地號甚為明顯關係人閱覽時如有疑問可隨時前往該管地政事務所請求閱覽地籍圖該項地圖為數甚多既未規定予以公告亦無該項場所予公告請駁回仍維持原征收放領處分等語原告聲請及補充理由略謂接奉被告官署答辯書殊覺駭異請調查證據及指定期日為言詞辯論附異第四號證歐陽○昌之意思表示書足證承領人李○德等六人自民國三十六年起

至現在並無租賃關係又本件土地目雖「畑」然向為山林使用即不屬征收之列根本上亦非屬耕者有其田條例之範圍自免受公告期間之拘束本件土地並無租與任何人根本上不在征收之列被告官署及省府採信鄉公所及地政事務所之捏造事實實屬錯誤按施行細則第六十四條明定承領人於閱覽公告期間同時將放耕地之租約呈繳鄉公所註銷本件承領人六名各承領不同甲數但無租約可繳可證不合法之放領根本違反規則原決定未加深究實屬錯誤等語被告官署再簽答辯意旨略謂查該一〇〇〇之六號未分割征收放領前其土地登記簿上之地目即為耕地「畑」實施耕者有其田複查時並經查明由現耕人李〇德等分別以耕地使用並每年繳納稻谷租金其地目為耕地並有李〇德繳納租金後以耕地使用即為「現耕」及以「耕地使用」之事實至臺南地院公證處證明前答辯書內說明本府無案可稽該承領人既有繳納租金承領耕地現耕之事實而申請承領並經查明屬實本府即依照同條例第六條第八條及施行細則第二條之規定予以征收放領複查時依省頒複查須知事項規定通知現使用人（佃農自耕農必要時通知地主）準時到場眼同複查該原告未自行前往眼同複查且複查員查明另有漏訂租約之承領人現耕既無再查土地所有人之規定亦無此必要查該地係漏訂租約並非原告自營自耕故依法予以征收放領且經本府公告征收放領時該原告並未提出異議其所稱自營自耕不足採信等語

#### 理 由

按實施耕者有其田條例第五條規定「本條例所稱耕地指私有之水田（田）及旱田（畑）」又依同條例第八條第一項第二款之規定共有出租耕地一律由政府征收轉放現耕農民承領又第十七條第一項第二款規定「公告征收之耕地其所有權人及利害關係人認為征收有錯誤時應於公告期間內申請更正」同條例臺灣省施行細則第二條前段規定「本條例第四條所稱佃農係指承租他人耕地實際自任耕作之現耕農民而言其未訂立書面租約而與地主有租賃關係者亦同」第三條前段規定「本條例第五條所稱之水田（田）旱田（畑）以土地登記簿上所記載者為準」第四十八條前段規定「地主或權利關係人依本條例第十七條第一項第二款在公告期內申請更正時應附具更正申請書檢同有關證件向耕地所在地鄉鎮區公所提出之」本件原告與他人共有之系爭耕地於民國

三十五年七月二十三日申請登記為十八則之「畑」有附卷土地登記簿之記載可稽（此項登記簿除四十二年七月十六日因實施耕者有其田辦理分割登記外並無其他變更登記之記載）且於主管機關複查時查係薛○山李○德李○基蔡○寶李○頭陳○等佃農分別耕作亦有臺南縣政府檢送之私有耕地自耕複查表及佃農承租私有耕地複查表可考臺南縣政府依照土地登記簿之記載辦理征收放領自非無據原告既未在公告期間內申請更正乃遲至四十四年十月一日（收文日期為十月四日）亦即在公告期滿確定征收已逾二年之後始據臺南縣政府覆省地政局之公函說明「征收放領並無不合」之副本提起訴願依照首揭法條自屬不合訴願及再訴願決定遞予駁回尚無不當原告起訴意旨顯難謂為有理據上論結原告之訴為無理由應予駁回爰依行政訴訟法第二十三條判決如主文