

調 查 意 見

壹、案由：據訴，陳情人家族土地一直遭行政單位巧立名目，以公益之名犧牲，良田歷經行政部門以訛詐方式交換使用，或經土地重劃，交換之土地不是畸零地就是道路預定地，損失大半，為陳情人難以理解。何以計畫道路變更，臨路受益，為何由單邊取足道路寬度？為何縣政府可以推翻內政部已經頒布之道路樁位，圖利一方，偏頗行政難以服眾？陳情人曾經向地政單位，市政府等行政部門，申請當年的合約內容及實際的轉移過程文件。以便確認當年土地轉移過程，均遭各部門以各種理由搪塞拒絕。被交換成計畫道路部分，歷經50年，陳情苗栗縣政府答詢，是否解編或徵收開闢，縣府函復須經苗栗市公所確認有無開闢之必要，再決定解編與否。復經該市公所函復，本計畫已無開設之必要，周邊也無開發之需求，苗栗縣政府旋即推託於通盤檢討等情案。

貳、調查意見：

本案係源於本院調查陳訴人不服苗栗縣政府駁回其申請指定（示）建築線等情案時，陳訴人又陸續向本院訴稱，其家族土地長期以來，一直遭行政單位巧立名目，以公益之名犧牲其權益，諸如苗栗縣政府任意變更計畫道路、都市計畫劃設為道路用地超過50年仍未開闢使用、重測後土地面積短少、未依土地交換契約確實履行等情。考量陳訴人後續所陳事項，與前案所涉建築線指定（示）之案情不同，因此另立本案進行調查。本案經先後函請內政部國土測繪中心（下稱國土測繪中心）、

苗栗縣政府、苗栗縣苗栗市公所（下稱苗栗公所）及苗栗縣苗栗地政事務所（下稱苗栗地所）查復說明，嗣於民國（下同）108年11月27日約請苗栗縣政府、苗栗公所、苗栗地所及苗栗縣苗栗市啟文國民小學（下稱啟文國小）相關業務主管人員到院詢問，再請其等補充說明到院，業已調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、苗栗縣政府於90年間公告「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」樁位測定案，嗣為配合該都市計畫變更原意，經92年10月28日苗栗縣第146次都市計畫委員會決議重新辦理都市計畫樁位測定及修正，並於93年間公告「苗栗都市計畫（C441及C2099）樁位修正案」樁位座標成果圖表，將C441及C2099樁位修正為C441-1及C2099-1。然而苗栗縣政府嗣後卻因接獲民眾陳情而要求苗栗地所暫緩辦理地籍逕為分割，遲至97年間始完竣登記，且於95年核發建築線指示（定）圖時未察覺該建築線指示（定）圖誤用修正前之樁位而准予核發，均有疏失。

（一）陳訴人係因其向苗栗縣政府申請獲發之（96）粟商建苗建字第00000號建造執照（坐落基地為嘉福段0000-0與0000-0地號），基地面積原為396.31平方公尺，嗣因該建造執照屆期失效後，陳訴人再向苗栗縣政府申請獲發之（105）粟商建苗建字第00000號建造執照（坐落基地為嘉福段0000-0與0000-0地號），基地面積卻為325.02平方公尺，兩者相差71.29平方公尺，引發陳訴人質疑苗栗縣政府任意修改都市計畫樁位，致計畫道路向西側偏移，損其權益等情。

（二）陳訴人指稱之計畫道路係經苗栗縣政府於88年間「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」調整道

路路型：

- 1、有關陳訴人指稱苗栗縣政府任意變更之計畫道路，係位於啟文國小北側之八米計畫道路（下稱系爭計畫道路）。系爭計畫道路於苗栗縣政府80年7月10日辦理公開展覽「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」已規劃調整計畫道路路型（變更內容明細表第3案），變更理由為：「1. 利用現有國有農路，寬度不足部分向西側補足。2. 提高土地利用價值，不影響他人權益。」
 - 2、嗣後公開展覽期間，苗栗縣政府於80年7月23日接獲陳訴人陳情將其所有嘉盛段0000-00地號（重測後為嘉福段0000地號）計畫道路土地東移與現有國有農路及其所有嘉盛段0000-00地號（重測後為嘉福段0000地號）合併，如寬度不足部分再向陳訴人之土地補足，除不損及他人權益，陳訴人亦可獲得完整之土地。
 - 3、因陳訴人之訴求與都市計畫規劃原意相符，爰經苗栗縣都市計畫委員會審議決議變更調整路型。苗栗縣政府並以88年7月9日府建都字第8800057328號函公告發布實施「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」。
- (三) 苗栗縣政府雖於90年間即公告「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」都市計畫樁位測定成果，惟因該都市計畫樁位成果有所疑義，經該府開會研商後，依都市計畫變更原意重新辦理樁位測定及修正，並於93年間公告「苗栗都市計畫（C441及C2099）樁位修正案」樁位座標成果圖表，將C441及C2099樁位修正為C441-1及C2099-1。然而苗栗縣政府嗣後卻因接獲民眾陳情而要求苗栗地所暫緩辦理地籍逕為分割，遲至97年間始完竣登記。

- 1、按行為時（77年7月15日版本，非現行條文）都市計畫法第23條規定略以：「細部計畫擬定後，除首都、直轄市應報由內政部核定實施外，其餘一律由該管省政府核定實施，並應於核定發布實施後1年內豎立樁誌計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。……」次按行為時（88年6月29日版本，非現行條文）都市計畫樁測定及管理辦法第7條第1項規定：「直轄市、縣（市）（局）政府、鄉、鎮、縣轄市公所，應於都市計畫樁測釘並經檢查校正完竣後30天內，將都市計畫樁位公告圖、樁位圖及樁位座標表公告30天，並將公告地點及日期登報周知，公告期滿確定。」
- 2、查苗栗縣政府前以90年5月3日府建都字第9000038218號公告「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」樁位測定案，嗣以90年6月13日府建都字第9000051642號函請苗栗地所辦理逕為分割。惟苗栗地所認為該府所送「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」樁位測定案C439、C440、C441及C1211之樁位座標係「87年度苗栗市重測區」重測前之樁位座標，與地籍成果不符。苗栗縣政府遂請苗栗地所提供上開重測後樁位座標，並請當時之內政部土地重劃工程局¹修正樁位成果。嗣後苗栗縣政府再以91年11月28日府建都字第9100109115號函檢送樁位修正成果予苗栗地所辦理逕為分割。

¹ 因苗栗縣政府係委託該局辦理「變更苗栗主要計畫【第三次通盤檢討】案」樁位測定案，爰後續樁位修正案亦仍委託該局協助；另外，內政部土地重劃工程局嗣於96年改制為內政部土地重劃工程處迄今。

- 3、惟經苗栗地所察覺，若依現場樁位辦理分割，系爭計畫道路將行經合法建物數棟，未來開闢計畫道路時該數棟合法建物將面臨拆遷，該所爰以91年12月25日苗地二字第0910009821號函詢苗栗縣政府是否據以辦理分割。
- 4、嗣經苗栗縣政府邀請相關機關辦理會勘，復於92年3月31日、92年5月22日及92年7月22日召開3次研商會議，並於92年10月28日苗栗縣第146次都市計畫委員會議提案說明：「一、本案係查苗栗都市計畫樁位C441及C2099間八米計畫道路逕為分割損及東側建築物數棟，與『變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）』變更內容綜理表第三案變更理由有所疑義。二、經本府民國92年3月31日召開研商會議，決議請內政部土地重劃工程局依前開變更理由重新辦理樁位測定及修正，並經民國92年7月22日召開第3次研商會議，決議依內政部土地重劃工程局提之樁位成果辦理修正樁位，並提報本縣都市計畫委員會備案後續辦樁位公告……。」並決議照案通過。
- 5、苗栗縣政府遂依上開都市計畫委員會決議，於92年11月17日現場實測點驗樁位成果，再於93年2月19日公告²「苗栗都市計畫（C441及C2099）樁位修正案」樁位座標成果圖表，將C441及C2099樁位修正為C441-1及C2099-1³，復以同日（93年2月19日）府工都字第0930016341號函檢送「苗栗都市計畫（C441及C2099）樁位修正案」之公告

² 苗栗縣政府93年2月19日府工都字第0930016341-1號公告。

³ 苗栗縣政府嗣後辦理「『苗栗都市計畫（四通）案』都市計畫樁位測定案」，並以該府102年4月30日府商都字第1020084172B號公告自隔日發布實施，將上開C441-1、C2099-1樁號分別重新編定為581531C055、581530C005樁號。

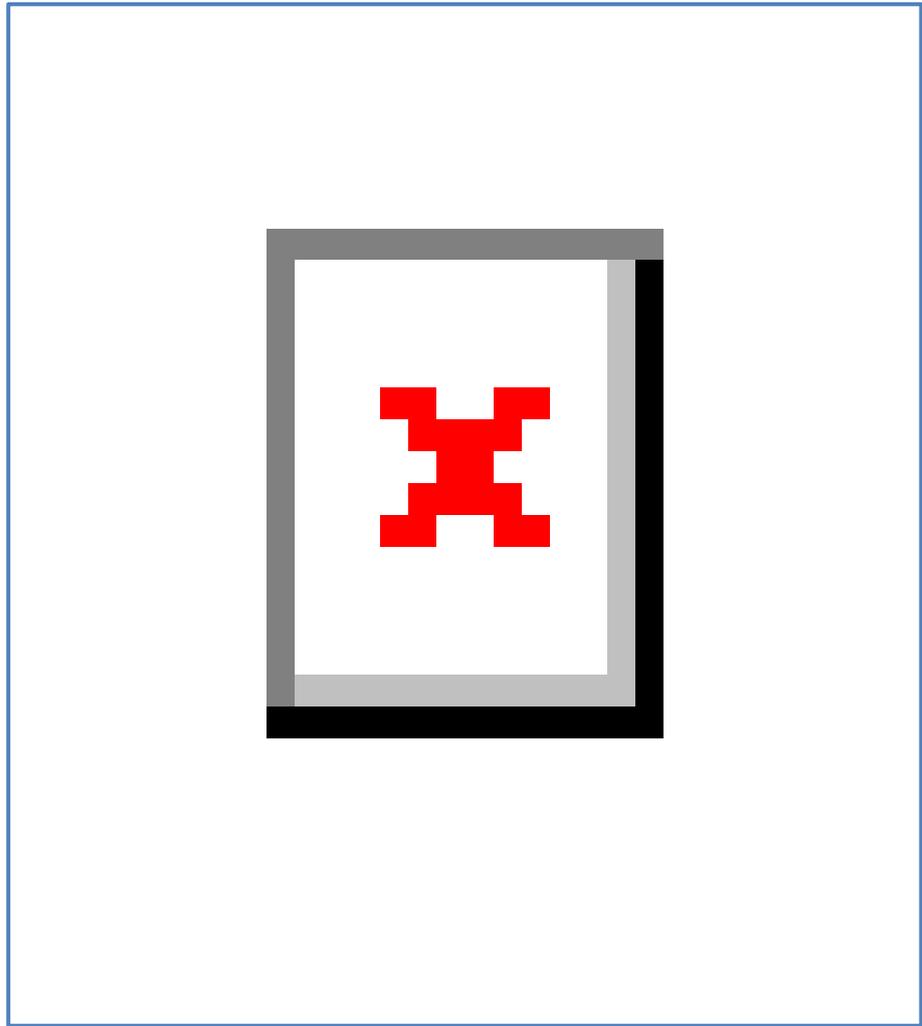
與樁位座標成果圖表予苗栗公所，請苗栗公所張貼公告，並廣為宣導週知，隨函副知苗栗地所（含公告及樁位成果圖表各1份）。經公告期滿確定，苗栗縣政府再以93年6月29日府工都字第0930066005號函囑託苗栗地所依上開修正案辦理地籍逕為分割。

- 6、惟因苗栗縣政府與苗栗地所嗣後仍接獲民眾陳情C441及C2099樁位修正為C441-1、C2099-1後，依然損及東側合法建築物等情，苗栗縣政府爰以93年9月14日府工都字第0930096478號函請苗栗地所暫緩辦理逕為分割，並於96年2月15日召開系爭計畫道路樁位疑義及廢止協調會。依該次會議決議所示，苗栗縣政府已於93年2月19日公告修正樁位，並以現有農路東側邊界線為界線往西補足八米計畫道路寬度，故未有拆除東側合法建築物之疑慮。至於所陳現場樁位未依修正樁位C441-1、C2099-1施作，苗栗縣政府委託測量單位協助辦理樁位恢復，嗣分別以96年5月29日府商都字第0960079350號函及96年12月20日府商都字第0960190012號函檢送簽到簿、點驗交紀錄表及抽驗紀錄表予苗栗地所，並以96年12月24日府商都字第0960191669號函及97年3月6日府商都字第0970033277號函請苗栗地所依據苗栗都市計畫樁C441-1及C2099-1（恢復工程成果簿）辦理地籍逕為分割事宜。苗栗地所則於97年4月10日辦理逕為分割完竣。
- 7、至於苗栗縣政府既已於93年2月19日公告「苗栗都市計畫（C441及C2099）樁位修正案」之樁位座標成果圖表，為何至96年間始發現現場未依修正樁位（即C441-1、C2099-1）施作一節，據苗

栗縣政府復稱，因年代久遠，無資料可查證93年至96年間之作為，亦查無公告期滿後是否依規定辦理樁位點交之文件云云。

(四) (96) 栗商建苗建字第00000號建造執照與 (105) 栗商建苗建字第00000號建造執照，兩者坐落基地面積不一致，係因前者所附之建築線指(示)定圖未依苗栗縣政府93年間公告修正後之樁位(C441-1及C2099-1)申請建築線指(示)定所致：

- 1、查(96)栗商建苗建字第00000號建造執照之坐落基地為嘉福段0000-0與0000-0地號。該2筆土地係由嘉福段0000及0000地號之土地所有權人(即陳訴人胡○○)委託第三人以95年12月7日申請書向苗栗地所申請土地分割複丈(苗栗地所95年12月15日收件)，分割為同段0000、0000-0地號，以及0000、0000-0地號等土地，並於96年1月11日登記完竣。
- 2、而(105)栗商建苗建字第00000號建造執照之坐落基地則為嘉福段0000-0與0000-0地號。該2筆土地係經苗栗縣政府以96年12月24日府商都字第0960191669號函囑託苗栗地所依苗栗都市計畫樁C441-1、C2099-1辦理地籍逕為分割作業(苗栗地所97年1月2日苗數值字第003號收件)，逕為分割後，嘉福段0000-0地號土地分割為同段0000-0、0000-0地號等2筆土地，嘉福段0000-0地號則分割為同段0000-0、0000-0、0000-0地號等3筆土地。(上述地籍分割情形參見圖1)



註1：藍線係苗栗縣政府88年7月9日公告「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」以前之系爭計畫道路路型。

註2：綠線係陳訴人於95年底向苗栗地所申請土地分割，經苗栗地所於96年1月辦理完竣。非屬依都市計畫樁位辦理之逕為分割。

註3：紅線係苗栗地所依修正後之都市計畫樁C441-1、C2099-1於97年間辦竣地籍逕為分割後之系爭計畫道路路型。

圖1 地籍分割示意圖

3、次查（96）栗商建苗建字第00000號建造執照所附之苗栗縣政府95年9月25日核發建築線指【示】定圖載示，其樁位為C441及C2099，係苗栗縣政府修正前之樁位，該建築線指（示）定圖應依93年2月19日公告修正後之樁位（C441-1及C2099-

1) 申請建築線指(示)定始符合規範。

- 4、至於(105)栗商建苗建字第00000號建造執照所附者，為苗栗縣政府105年8月25日核發之建築線指(示)定圖，依該建築線指(示)定圖所載，其樁位為581531C055、581530C005⁴，與苗栗縣政府93年2月19日公告修正之樁位相符。因上開兩份建築線指(示)定圖之樁位不同，故其建築線位置亦不相同，肇致苗栗縣政府96年3月22日核發之(96)栗商建苗建字第00000號建造執照基地面積(396.31平方公尺)與該府105年9月30日核發之(105)栗商建苗建字第00000號建造執照面積(325.02平方公尺)有所不同。
- 5、針對上述疑義，苗栗縣政府已自承，建築線指示(定)圖係由申請人自行或委託建築師、測量技師等申請，該府既於93年2月19日修正樁位並依法公告30天，且歷經2年之久，申請人或所委託之建築師、測量技師等應依上開修正後樁位成果套繪，惟該府95年核發建築線指示(定)圖時未察覺有誤而准予核發，亦有疏失。

(五)至於陳訴人質疑系爭計畫道路修正都市計畫樁位，是否係因東側建物越界建築，企圖就地合法所致。經查系爭計畫道路變更案乃係「變更苗栗主要計畫(第三次通盤檢討)案」(苗栗縣政府88年7月9日公告發布實施)變更內容明細表之第3案，其變更理由已載述：「1.利用現有國有農路，寬度不足部分向西側補足。2.提高土地利用價值，不影響他人權益。」據苗栗縣政府調閱相關卷宗資料查復表示，

⁴ 苗栗縣政府102年4月30日府商都字第1020084172B號公告「『苗栗都市計畫(四通)案』都市計畫樁位測定案」，並自隔日發布實施，將該府93年2月19日公告修正後之C441-1、C2099-1樁號分別重新編定為581531C055、581530C005樁號。

其東側建築物領有82年1月14日82粟建管苗字第000號建造執照及82年12月29日82粟建管苗字第000號使用執照，依該建築線指示（定）圖所載，係按該現有國有農路指定建築線，該地籍套繪圖面並無越界情事；又依陳訴人105年委託測量公司測定之建築線現況實測圖所示，東側建物並未越界；且經該府108年12月11日實地測量，東側房屋至陳訴人所有土地路寬約8.2公尺，與計畫道路寬度8公尺大致相符。果若如此，則陳訴人質疑系爭計畫道路修正都市計畫樁位，是否係因東側建物越界建築，企圖就地合法等情，似有所誤解。

(六)綜上所述，(96) 粟商建苗建字第00000號建造執照與(105) 粟商建苗建字第00000號建造執照，兩者坐落基地面積不一致，係因前者所附之建築線指示（定）圖未依苗栗縣政府93年間公告修正後之樁位（C441-1及C2099-1）申請建築線指示（定）圖所致。苗栗縣政府雖為配合「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」之都市計畫變更原意，而重新辦理都市計畫樁位測定及修正，並於93年間公告修正後之樁位座標成果圖表。然而苗栗縣政府嗣後卻因接獲民眾陳情而要求苗栗地所暫緩辦理地籍逕為分割，遲至97年間始完竣登記，且於95年核發建築線指示（定）圖時未察覺該建築線指示（定）圖誤用修正前之樁位而准予核發，均有疏失。

二、苗栗縣苗栗市嘉福段0000、0000-0、0000、0000、0000-0地號等5筆土地業經劃設為都市計畫道路用地逾50多年，苗栗縣政府多次通盤檢討均未列入檢討，苗栗公所亦未徵收開闢，消極被動，殊有未當。上述5筆土地業經苗栗縣政府109年2月21日函復已納入該縣公

共設施保留地專案通盤檢討之人民陳情意見內，苗栗縣政府及苗栗公所允應審慎評估該計畫道路實際徵收開闢之必要性與可行性，以維土地所有權人之權益。

- (一)有關陳訴人訴稱其所有坐落苗栗縣苗栗市嘉福段0000、0000-0、0000、0000、0000-0地號等5筆土地，遭苗栗縣政府編定為都市計畫道路用地，迄今已逾50年仍未開闢使用一節，查上述5筆土地屬苗栗都市計畫範圍內之道路用地，其中嘉福段0000及0000-0地號係於88年間因「變更苗栗主要計畫（第三次通盤檢討）案」由住宅區土地變更為道路用地（該次都市計畫變更案同時將陳訴人所有之嘉福段0000-0、0000-0地號等2筆土地由道路用地變更為住宅區），同段0000、0000、0000-0地號更自60年間「苗栗擴大都市計畫案」即規劃作為道路用地迄今。
- (二)據苗栗公所表示，該所僅為道路用地取得及開闢之執行機關；該市都市計畫劃設為八米以下道路預定地逾1年，且未開闢及取得者約佔百分之九十以上，且其所需徵購費用按101年間修正公布之土地徵收條例規定皆需以市價辦理補償取得；而上述5筆土地之地價補償費概估約需新臺幣4,500萬元，依該所財源恐無力負擔，爰以106年7月13日苗市工字第1060013515號函請苗栗縣政府納入該縣公共設施專案通盤檢討調整，並經苗栗縣政府106年7月27日府商都字第1060134311號函復納入「苗栗縣都市計畫公共設施保留地專案通盤檢討案」內研議辦理在案云云。該所並自承，其僅就現行具體之財務計畫、預算及使用需求，建議主管機關通盤納入檢討，至於交通系統完整性、建築線指定等客觀因素，該所無權亦無經費辦理評估云云。

(三)惟據苗栗縣政府表示，上述5筆土地雖已納入「苗栗縣都市計畫公共設施保留地專案通盤檢討案」內研議辦理，然依「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」所訂道路用地之檢討變更原則：「(一)道路系統之檢討調整應配合交通主管機關之交通建設計畫及預算，調整後應不影響交通系統之完整性。(二)計畫道路之縮小或撤銷應以無具體事業及財務計畫且不影響建築線之指定者優先處理。(三)整體開發地區周邊之道路用地，應配合整體開發地區道路系統及開發分配建築基地情形，例如部分分配回較大建築基地地區，周邊地區之計畫道路如無留設必要者，應予檢討變更。」因上述5筆土地為T字型八米計畫道路之一部分，現況並未整條開通，形成死巷，除對居民、車輛出入造成不易外，如遇有救災需求，恐易造成不利影響，且前開土地如解除道路用地之套繪，將造成所臨之嘉福段0000至0000地號等12筆土地無法指定建築線，爰基於都市計畫整體發展利益之考量，且避免影響嘉福段0000至0000地號等12筆土地建築線之指定，建議維持原計畫（即道路用地）；又上開通盤檢討案係屬主要計畫層級，除須提苗栗縣都市計畫委員會審議外，亦需經內政部都市計畫委員會審議通過，報經中央核定後，始得由苗栗縣政府發布實施，因此該府雖建議維持原計畫（即道路用地），後續仍應依發布實施後之計畫為準等語。

(四)苗栗縣政府並進一步表示，苗栗公所雖表示該所財源無力負擔，目前無具體事業及財務計畫需求，惟依「擬定苗栗都市計畫細部計畫案」內事業及財務計畫所載，該所為道路用地之徵收開闢機關，因此該府後續仍將持續督促該所儘速編列預算辦理用

地徵收及開闢作業，以維護民眾之權益等語。

- (五)查本院前已就「各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長達3、40年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權」一情，於102年5月9日審議通過糾正內政部及各級地方政府（102內正22）。該案並提出調查意見略以，公共設施用地係都市發展之支柱，攸關人民生活環境品質及都市健全發展至深且鉅。經劃設為公共設施保留地者，雖得為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，但不得為妨礙其指定目的之使用，土地所有權人之使用收益不但遭受限制，復因無法撤銷使用管制，土地價值深受重大影響，甚至對土地所有權人之不利益，亦隨時間而遞增。故經全盤檢討後，如認原劃定之公共設施保留地仍有需要保留者，政府應窮盡一切辦法，補償人民損失，以全公義（102內調40）。內政部嗣為妥善解決公共設施用地經劃設保留而久未取得之問題，除以102年11月29日台內營字第10203489291號函訂定「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，作為各該都市計畫擬定機關辦理檢討都市計畫公共設施保留地作業之參據，並核定補助各地方政府加速辦理公共設施保留地專案通盤檢討作業。上述「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」並於配套措施中明定：「考量實際開發之可行性，檢討後仍保留之道路用地，是否納入跨區整體開發範圍，應視個案開發之可行性，由各級都市計畫委員會審議決定，否則原則上不納入整體開發範圍，並賡續依行政院核定之『都市計畫公共設施保留地問題處理方案』解決對策，如容積移轉、公私有土地交換、推動都市更新……等予以取得。」

- (六)本案陳訴人所有之嘉福段0000-0、0000-0、0000、0000、0000-0地號等5筆土地早於60年間即被劃設為道路用地，嗣後0000-0、0000-0地號等2筆土地雖於88年間變更為住宅區，然而同段0000、0000-0地號等2筆土地卻也於同時變更為道路用地。苗栗公所作為所轄道路用地取得及開闢之執行機關，卻遲未徵收開闢嘉福段0000、0000-0、0000、0000、0000-0地號等5筆土地所坐落之計畫道路。該公所前於93年間才因轄內新東街經都市計畫劃設為計畫道路已逾32年，並長期供市民通行，惟未辦理徵收補償；且占用該計畫道路兩側已屬都市計畫住宅區之私有土地，構建排水溝、埋設管線，作為道路使用等情，遭本院提案糾正（93內正21），該公所卻未能記取教訓，仍然無視本案土地所有權人使用收益之權利長期受到都市計畫法相關規定之限制，陳訴人歷經訴願、行政訴訟等救濟，該公所仍未積極研處救濟之道，亦未對受影響土地所有權人之財產權益如何維護保障，給予必要之協助，消極被動，殊有未當。
- (七)嗣後苗栗公所雖以財政拮据為由，函請苗栗縣政府將上述5筆土地納入該縣公共設施保留地專案通盤檢討調整，該所卻未依「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」所訂道路用地之檢討變更原則確實檢討評估，造成苗栗縣政府錄案後，基於都市計畫整體發展利益之考量，避免影響人車出入、救災需求，以及所臨土地建築線之指定，建議仍維持作為道路用地。
- (八)該公所雖復以106年7月13日函請苗栗縣政府納入該縣公共設施專案通盤檢討調整，並經苗栗縣政府106年7月27日函復納入「苗栗縣都市計畫公共設施保

留地專案通盤檢討案」內研議辦理在案云云。惟該府108年10月公開展覽之「變更苗栗都市計畫（公共設施保留地專案通盤檢討）案」僅就市場用地、兒童遊樂場用地、停車場用地、公園用地、綠地用地、園道用地、學校用地、運動公園用地及上述周邊道路進行檢討變更，以應內政部之要求。何以苗栗縣政府108年12月23日府商都字第1080380563號函、109年2月21日府商都字第1090033728號函卻均表示將轉請規劃單位龍○工程顧問股份有限公司（該府多年多次委託規劃均為該公司）納入逾公開展覽期間人民及團體陳情意見建議表。苗栗縣政府106年7月27日函復陳訴人已納入研議之說法，竟屬虛文。鑑於上述5筆都市計畫道路用地旁已有豐年路與國華路（各15公尺、32公尺寬）連通，50餘年前之都市計畫與現已通行15公尺及32公尺道路之功能，有無重複留設之必要。苗栗縣政府及苗栗公所允應審慎評估該計畫道路實際徵收開闢之必要性與可行性，如無賡續留設之必要，或有調整路型之可能，允應落實檢討變更，以促使土地資源合理利用，減少民怨；倘檢討後仍須保留作為道路用地，亦應確實依行政院核定之「都市計畫公共設施保留地問題處理方案」解決對策，例如跨區整體開發、容積移轉、公私有土地交換、推動都市更新等，積極辦理，以維土地所有權人之權益。

- 三、芒埔段000-00地號於64年重測後，僅於地籍計算表註記「糾紛地」，不但土地面積減少120平方公尺，減幅達18.81%，更遲至68年間始完成登記，期間查無糾紛原因與糾紛處理經過，土地登記簿亦無相關註記事項；雖然64年重測地籍計算表記載內容疑點重重，苗栗地所仍以「相關資料文件已逾檔案保存年限（上限15年）

並已銷毀」和「土地界址倘有疑義，得依法逕向司法機關提請確認經界之訴」等說法函復陳訴人，未能深究查明原委，以致陳訴人屢屢質疑重測結果，深切影響重測結果之可信度，難謂允當。

- (一)查苗栗縣苗栗市芒埔段地區係於63、64年間辦理地籍圖重測。按行為時「臺灣省地籍圖重測實施程序」（臺灣省政府61年6月27日府民地測字第71213號令訂定）第三點規定：「地籍圖之重測，主管機關為本府民政廳地政局，主辦機關為縣（市）政府及省地政局測量總隊（以下簡稱測量總隊）⁵，其主辦業務劃分如左：1. 劃定重測地區、地籍調查、造冊、異議處理，由縣（市）政府主辦，測量總隊協辦。2. 地籍測量、成果檢查及異動整理，繪製公告圖及複製地籍圖，由測量總隊辦理。3. 公告通知、土地標示變更登記，由縣（市）政府辦理。」第六點規定：「地籍調查應注意事項如左：……12. 土地所有權人雙方所指界址不一致而有糾紛時，得由調查人員勸解協調，如協調不成立，應通知雙方向土地所在地地政事務所申請複丈鑑定，不服鑑定者，比照行政法院51年判字第226號判例通知向司法機關訴請處理。……」另參照前臺灣省地政局62年4月18日地測業字第0414號函示，重測當時土地所有權人到場指界結果與四鄰土地所有權人指界結果不一致，產生界址糾紛者，納入「界址糾紛、日據時代測量錯誤等未完成重測土地清冊」，由縣市地政單位根據土地使用情況及原地籍圖現況測量結果，召集權利關係人繼續予以協調，待協調解決後，報由測量總隊補辦重測，並繪於重測地籍圖。

⁵ 現已改制為內政部國土測繪中心。

- (二)有關陳訴人指稱，芒埔段000-00地號土地重測前面積原為638平方公尺，於重測後，土地面積卻變為518平方公尺，無端減少120平方公尺一事，據內政部國土測繪中心與苗栗地所保管之64年地籍圖重測地積計算表顯示，芒埔段000-00地號土地重測結果列為「糾紛地」，並未記載重測後之面積。且據內政部國土測繪中心、苗栗縣政府與苗栗地所均表示，芒埔段000-00地號土地重測結果為何列為「糾紛地」，其糾紛內容及該糾紛後續如何解決等，查無資料可稽。
- (三)嗣經苗栗地所查得該所檔存之68年6月28日六八苗地所字第3213號函（稿），據該函（稿）及其後附之申請書內容所示，芒埔段000-00地號土地當時之所有權人（胡○○，其為陳訴人之先人）對於重測結果應曾申請異議複丈，嗣因複丈結果與重測面積相符，爰於68年6月23日提出申請書撤銷地籍圖異議複丈，並同意依照重測後面積辦理標示變更登記。該申請書內容略以：「民所有座落苗栗鎮芒埔段第000-00號，重測前面積為0.0638公頃，重測後面積為0.0518公頃，因經該土地一再測量結果仍與重測結果面積符合，為此請准予撤銷異議複丈案並請依照重測結果面積辦理標示變更登記以完整地籍。」該函（稿）說明二略以：「查本案既經台端申請撤銷並同意依照重測結果面積辦理標示變更登記，所請准予照辦。按重測前000-00號面積為0.0638公頃，重測後面積為0.0518公頃，請……來所辦理標示變更登記。」至於原登記申請書及其附件，苗栗地所則稱，依據土地登記規則第19條規定，已逾檔案保存年限（15年），該所已無留存。
- (四)參照司法院釋字第375號解釋之意旨，地籍圖重測

係地政機關基於職權提供土地測量技術上之服務，就人民原有土地所有權範圍，利用地籍調查及測量等方法，將其完整正確反映於地籍圖，初無增減人民私權之效力。由於重測前原登記之土地面積是依日據時期舊地籍圖計算所得，而地籍圖重測後之面積則是依地籍調查結果（土地所有權人指界一致之結果）按實地界址實測結果計算而得，因此重測前後土地面積難免發生增減，土地所有權人若有爭執得提起民事訴訟訴請解決。苗栗地所雖以檔存之68年函(稿)及其後附申請書等文件，認為芒埔段000-00地號土地當時之所有權人對於64年重測結果雖曾提出異議，嗣後已因故撤銷異議，並同意依照重測後面積辦理標示變更登記，苗栗地所爰將該筆土地依重劃後面積登記為518平方公尺。惟查芒埔段地區早於64年間即辦竣地籍圖重測，芒埔段000-00地號卻遲至68年間始完成登記，期間不僅查無糾紛原因與糾紛處理經過，土地登記簿亦無相關註記事項，有違常理。另外，觀諸當年（64年）重測地籍計算表記載內容，芒埔段000-00地號列冊於同段000-00、000-00，與000-0、000-0地號間。其中，芒埔段000-00地號土地僅列示為「糾紛地」，並未記載重測後面積；同段000-00、000-00、000-0地號土地雖載有重測後面積，惟各該土地之平均面積卻均與其重測後第一、二回計算面積之平均數不一致，為何及如何改正面積亦均不明（如表1）。而類此情形，該重測地籍計算表內屢見不鮮，不僅影響重測區內各該土地所有權人之權益，重測結果之可信度恐難以讓人信實。

表1、64年重測地籍計算表記載內容（節錄）

單位：公頃

苗栗縣苗栗市芒埔段						
重劃前	地號	000-0	000-0	000-00	000-00	000-00
	地目	田	田	田	建	建
	面積	0.0464	0.0003	0.0638	0.0086	0.0216
重劃後	地號	000-0	000-0	000-00	000-00	000-00
	第一回計算	0.1830	0.0003	-	0.0510	0.0870
	第二回計算	0.1830	0.0003	-	0.0510	0.0870
	平均面積	0.0458	0.0003	-	0.0127	0.0217
	改正面積	0.464	-	-	-	0.0216
增減面積		-	-	-	+0.0041	-
備註		-	-	糾紛地	積算誤謬	

資料來源：本院依64年地籍圖重測地籍計算表整理製作。

(五)綜上所述，苗栗地所雖以檔存之68年函（稿）及其後附申請書等文件，認為芒埔段000-00地號土地當時之所有權人對於64年重測結果雖曾提出異議，嗣後已因故撤銷異議，並同意依照重測後面積辦理標示變更登記，爰將該筆土地依重劃後面積登記為518平方公尺。惟查芒埔段000-00地號於64年重測後，僅於地籍計算表註記「糾紛地」，不但土地面積減少120平方公尺，減幅達18.81%，更遲至68年間始完成登記，期間查無糾紛原因與糾紛處理經過，土地登記簿亦無相關註記事項；雖然64年重測地籍計算表記載內容疑點重重，苗栗地所仍以「相關資料文件已逾檔案保存年限（上限15年）並已銷毀」和「土地界址尚有疑義，得依法逕向司法機關提請確認經界之訴」等說法函復陳訴人，未能深究查明原委，以致陳訴人屢屢質疑重測結果，深切影響重測結果之可信度，難謂允當。

四、陳訴人提出苗栗公所於48年間簽訂之土地交換使用契約書與該公所68年7月9日六八苗鎮財字第10500號函，質疑苗栗公所未確實依契約執行土地交換等事宜。相關機關卻逕以年代久遠，事證佚失不全為由答復，然涉私權糾紛，且陳訴人所附歷年多次陳情之往來資料所示權益疑慮，均未釐清說明，雖縱有民事訴訟之途徑，惟行政機關為爭議當事人之一方，又兼具主管機關之角色（民法第758條），自應負有證明事實之責任，主管機關僅選擇以爭議當事人另一方之角色，主張事證佚失不全，難謂允當。

（一）陳訴人指稱，苗栗公所為使啟文國小校地方整，與其先人訂立土地交換使用契約書，將其私有之芒埔段000-00地號與當時苗栗鎮有之同段000-0、000地號土地交換使用，惟嗣後苗栗公所未確實依契約執行。陳訴人並提出苗栗公所68年7月9日六八苗鎮財字第10500號函，以及其留存之土地交換使用契約書（契約日期為48年2月25日），作為佐證。

（二）查該土地交換使用契約書內容略以：「苗栗鎮公所（以下簡稱為甲方）為適應啟文國民學校興建校舍使用起見，茲與胡○○先生（以下簡稱為乙方）訂立土地交換使用，其約定條件列舉於左：一、甲方現在啟文國民學校管理使用土地苗栗鎮芒埔段000-0號內及000號內面積計約0.2260甲與乙方所有同段000-00號內面積約0.1925甲自即日起交換使用。二、查學校依例以加一成之面積與他人土地使用，但因乙方土地上現有地上植物，故上條交換土地面積尚比往例超過0.01425甲給與乙方使用，此為經雙方同意作為與地上物補償以及犁工費等抵銷之。三、甲方經由啟文國民學校管理使用同段000-0號內0.0580甲及000-0號0.0263甲雜地現尚未開墾完成

以前，為便利懇成計自訂約之日起在上列兩條乙方所有土地未賣給與甲方之前給與乙方開墾使用，如經過兩年亦未成立買賣時，該兩筆土地則另行商議條件……」。

(三)復查苗栗公所68年7月9日六八苗鎮財字第10500號函說明段之內容略以：「……二、本鎮所有芒埔段000-0、000號貳筆內面積0.2260甲與台端所有芒埔段000-00號壹筆內面積0.1925甲交換使用，本所之面積較台端所有多出0.0235甲，契約第二條所訂依往例加一成之面積與他人土地交換使用，按加一成面積依台端所有面積計算即0.01925甲，因此本所所有多出面積0.0335甲扣抵一成（0.01925甲）後尚有0.01425甲即將補償台端之地上物及犁工等依契約第二條訂定且彼此均按契約履行。三、至契約第三條所訂芒埔段000-0、000-0號貳筆面積0.0843甲什種地交由台端開墾使用為期貳年，如未成立買賣時應另行商議，並未訂定將該貳筆之土地所有權要無償移付給台端，且交換使用契約第一條所訂條件，於民國五十九年政府實施農地重劃時台端出具同意書與本所交換使用土地參加農地重劃完畢，至此本所與台端原『交換使用案因雙方之參加重劃而原因消滅』……」。

(四)據啟文國小表示，芒埔段000-00地號並非該校校地；苗栗地所檢送土地登記舊簿並稱，該地所未曾受理過芒埔段000-00、000-0、000地號等3筆土地交換登記案件，且芒埔段000-00地號移轉給胡○○後，產權亦未曾移轉予苗栗公所（苗栗地所檔存之土地複丈分割原圖【圖檔號00271】於苗栗縣政府檢送本院時未同時影印背面資料，經調查委員親往調閱，始查明該背面註記「58.1.26啟文國校交換地測量

立會人校長徐○○」等文字)⁶；苗栗公所則表示，因歷時已久，該公所查無該土地交換使用契約書，另經該公所詢問里長、啟文國小附近住戶及耆老，其等均表示不知上述土地交換事件等語。然觀諸陳訴人檢送之契約書，其後除有甲方（苗栗鎮公所鎮長何○○）與乙方（胡○○）之簽名與用印外，尚有連帶負責人（啟文國民學校校長徐○○）與見證人（嘉盛里里長鄒○○）之簽名與用印，因此該契約書應可信實。且從苗栗公所68年7月9日六八苗鎮財字第10500號函之說明內容來看，其內文並未否認曾有土地交換使用之詞，則芒埔段000-00地號與同段000-0、000地號土地應曾有交換使用之情事無虞，嗣後則似因上述土地參加農地重劃之故，而未繼續交換使用。

- (五)縱然芒埔段000-00地號與同段000-0、000地號土地似有交換使用之情事，然而，上述土地因非整筆土地僅係部分面積交換使用，從現有資料，無法得知其等交換使用之坐落範圍。且上述3筆土地並未至苗栗地所辦理土地所有權交換登記，何故導致雙方遲未辦理產權移轉登記，因現有資料不全，尚難驟下論斷。觀諸該契約書雖然提到「交換使用」，然而相關條文又提到「上列兩條乙方所有土地未賣給與甲方之前」、「如經過兩年亦未成立買賣時」、「乙方所有土地坐落苗栗鎮芒埔段000-00號面積0.4697甲……甲、乙雙方應訂定買賣議價」等文字，是否意指上述3筆土地僅是先行交換使用，待議定買賣價金之後，始透過買賣方式辦理所有權移轉登

⁶ 苗栗地所檔存之土地複丈分割原圖（圖檔號00271），其背面雖註記「58.1.26啟文國校交換地測量立會人校長徐智榮」等文字，然而苗栗地所僅表示查無相關測量送件與土地登記等相關資料。

記，事涉該交換使用契約之真義，亦乏相關事證無從證實。然而芒埔段000-00地號土地既經交換供啟文國小使用，同時亦有買賣議價等約定，何以國小使用之校舍用地卻在多年後，由主管機關列入農地重劃？同時要求陳訴人承受重劃之負擔？反之，同段000-0地號不僅只有4,244平方公尺（全筆土地面積為6,188平方公尺）納入農地重劃，同段000地號整筆土地更未參加農地重劃？如此之過程，主管機關均以資料不全一語帶過，有欠妥適。

(六)另外，有關陳訴人訴稱，依據52年航照與地籍套繪圖顯示，啟文國小似有占用芒埔段000-00地號土地一節，據啟文國小請苗栗縣政府及苗栗地所協助，以52年該校歷史影像與日治時期地籍圖套疊（如圖2），該校復稱當時校舍並非建築於芒埔段000-00地號上，應無占用之事云云。惟觀諸啟文國小檢送之套繪圖，啟文國小校舍雖未坐落於芒埔段000-00地號，卻有部分校舍位於同段000-00地號上，而芒埔段000-00地號係於56年2月間始自同段000-00地號分割增出⁷，果若如此，52年當下，芒埔段000-00地號自仍為芒埔段000-00地號範圍內，啟文國小於52年間難謂無使用當時（分割前）芒埔段000-00地號之情事。縱然苗栗公所與胡○○先生於48年間即訂有芒埔段000-00地號與同段000-0、000地號土地交換使用契約書，啟文國小並為連帶負責人，該交換使用契約書因未留存交換使用之範圍圖說，無從得知啟文國小校舍所使用之範圍是否即為該交換使用之範圍，而無法排除其可能性。然從陳訴人嗣後

⁷ 經查芒埔段000-00地號嗣後與000-00地號一同參與維祥農地重劃，並於59年間辦竣重劃登記。該2筆土地重劃前面積合計4,599平方公尺，扣除重劃負擔後，分配為嘉盛段0000、0000-0及0000-0地號等3筆土地，面積共4,142平方公尺。

另行提供本院參考之啟文國小配置圖（如圖3）顯示，啟文國小確有部分校舍與校地坐落於分割前之芒埔段000-00地號範圍內，況且陳訴人歷年舉證之航照圖、內政部地籍原圖、啟文國小校舍配置圖、啟文國小家長會58年3月27日開會通知書（內載會議要項二、校地與胡○○先生所有權交換使用案），主管機關均未積極釐清證明，更未主動提供當年啟文國小校舍興建之建照申請資料及建築圖俾供對照釐清，洵有未當。



圖2、52年航照與地籍套繪圖-啟文國小提供

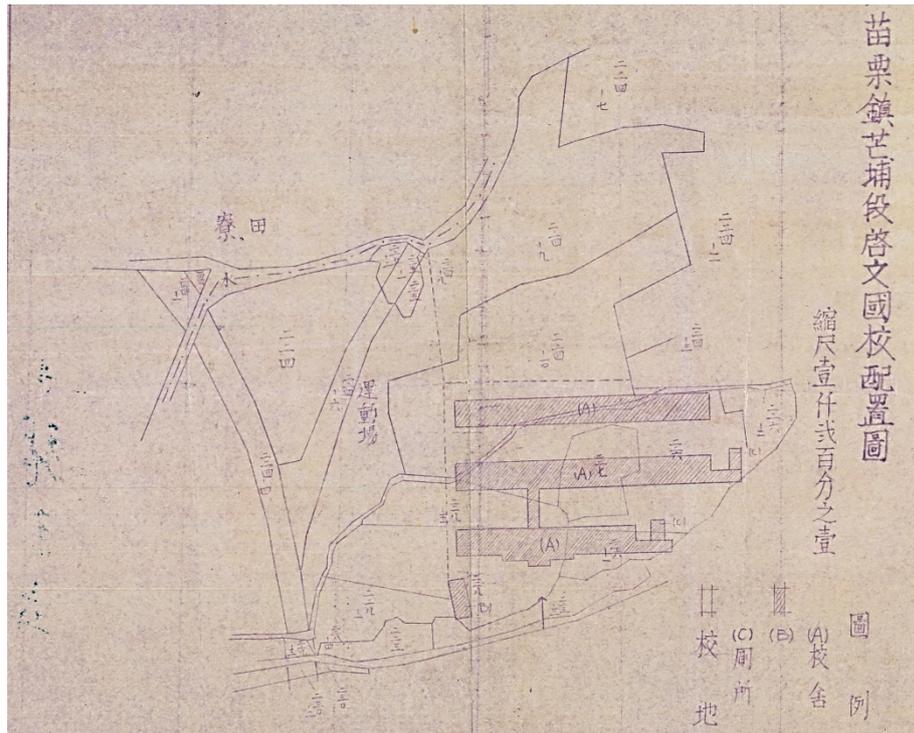


圖3、啟文國小配置圖-陳訴人提供

- (七)查最高行政法院60年裁字第128號判例⁸要旨略以：
 「行政官署以公地與人民團體之私有土地交換，係代表國家為私經濟之契約行為，如因交換土地之面積或補償地價差額有所爭執，仍屬私權糾紛，應依民事訴訟程序，訴請民事法院審判……」縱苗栗公所為使啟文國小校地方整，故訂立土地交換使用契約書，將私有之芒埔段000-00地號與當時苗栗鎮有之同段000-0、000地號土地交換使用，嗣後苗栗公所未確實依契約執行一事，事涉私權糾紛，然行政機關為爭議當事人之一方，又兼具主管機關之角色（參見民法第758條：「不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。前項行為，應以書面為之。」規定），自應負有權利變更證明事實之責任，主管機關僅選擇以爭議當

⁸ 本則判例，依據108年1月4日修正，108年7月4日施行之行政法院組織法第16條之1第2項，其效力與未經選編為判例之最高行政法院裁判相同。

事人另一方之角色，主張事證佚失不全，難謂允當。

五、本案陳訴人與其先人過去長年務農，對於相關法令或未熟稔，其等目視先人開墾取得之農田逐年減少，甚至被劃為道路用地遭限制開發利用，有遭政府侵奪之感，造成民怨，容非難以理解。苗栗縣政府允應本於為民服務之同理心，積極強化溝通，謀求解決對策，以紓解民怨。

(一)陳訴人之先人自42年取得土地所有權起，即於當地積極開墾，其開墾多年所得之農地，先因啟文國小師生通行需求，同意提供部分土地作為師生進出道路使用，復與苗栗公所訂立土地交換使用契約書，以期啟文國小校地方整，其為教育犧牲個人私利之心可見一斑。

(二)然而，之後因為政府相繼辦理地籍圖重測與農地重劃，又於都市計畫發布實施時將其大部分之土地劃為公共設施保留地，造成其可茲利用之土地大幅減少。參照司法院釋字第546號解釋理由書提及：「人民之財產權應予保障，憲法第15條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」上述政府機關之行政作為，雖謂皆有其實施背景與政策意涵，然而對土地所有權人而言，卻是對其土地使用權能的大幅限縮，形成其財產權益的變相剝奪與限

制，其中猶以陳訴人持有之私有土地遭劃設為道路用地長達50年遲遲不徵收開闢為最。

- (三)本案陳訴人與其先人過去長年務農，對於地籍圖重測、農地重劃與都市計畫等相關法令或未熟稔，其等目視先人開墾取得之農田逐年減少，甚至被劃為道路用地遭限制開發利用，有先人土地遭政府侵奪之感，造成民怨，容非難以理解。陳訴人指稱之諸多行政作為雖因年代久遠，資料佚失，僅憑現存之檔卷難以查究有無違失，苗栗縣政府仍應本於為民服務之同理心，積極強化溝通，並於法令限制範圍內，謀求解決對策，以紓解民怨。

參、處理辦法：

- 一、調查意見二，提案糾正苗栗縣政府及苗栗縣苗栗市公所。
- 二、調查意見一、三、四、五，函請苗栗縣政府督同苗栗縣苗栗市公所及苗栗縣苗栗地政事務所確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：劉德勳