臺中高等行政法院判決

110年度訴字第40號
111年3月30日辯論終結

原　　告　沈佳柔
　　沈鈺翔
　　沈威成
　　沈欣儒
共 同訴 訟
代　理　人　周逸濱律師
被　　告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　康志遠律師
被　　告　雲林縣斗六地政事務所

代　表　人　羅萬錦
訴訟代理人　謝坤恭
　　何漢卿

上列當事人間因地目變更事件，原告不服內政部中華民國109年12月18日台內訴字第1090420669號、雲林縣政府109年12月17日府行法一字第1092906272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

壹、程序方面：

被告雲林縣斗六地政事務所代表人於起訴時為田吉祥，訴訟繫屬中變更為楊昆庭，嗣又變更為羅萬錦，均據其具狀聲明承受訴訟（見本院卷第162、451頁），核無不合。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠原告沈佳柔、沈鈺翔、沈威成及沈欣儒所有坐落雲林縣斗六市大崙段茄苳腳小段663地號土地（下稱系爭土地，重劃前為同段40-8地號土地，分割自同段40-6地號土地）為特定農業區農牧用地，屬被告雲林縣政府民國57年間辦理雲林縣○○○○○○區內土地，其地目載為「田」。嗣經原告向被告雲林縣政府陳情，被告雲林縣政府遂以108年2月14日府地劃二字第1082702329號函（下稱108年2月14日函）通知被告雲林縣斗六地政事務所將系爭土地地目轉載為「建」，被告雲林縣雲林縣斗六地政事務所則於108年2月22日辦竣地目更正。

㈡嗣原告因另案申請更正編定發生爭議，經被告雲林縣政府函詢內政部後，以109年7月2日府地劃二字第1092709503號函（下稱原處分一）請被告雲林縣斗六地政事務所將系爭土地地目更正為「田」，並撤銷上開108年2月14日函，被告雲林縣斗六地政事務所遂將系爭土地地目更正登記為「田」，並以109年7月22日斗地一字第1090005465函（下稱原處分二）通知原告。原告不服，分別提起訴願，原處分一部分，經內政部以109年12月18日台內訴字第1090420669號訴願決定不受理（下稱訴願決定一），原處分二部分，經雲林縣政府以109年12月17日府行法一字第1092906272號訴願決定不受理（下稱訴願決定二）。原告仍未甘服，遂提起行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠原處分一、二將系爭土地地目變更為「田」之決定，直接使系爭土地喪失依法編定為甲種建築用地之法律資格，故原處分一、二非僅為觀念通知，性質應為行政處分：

1.依據原處分一、二內容，被告機關係基於地目變更之目的，撤銷原已核定登記地目為「建」之處分，並直接對系爭土地產生由「建」變更為「田」之規制效果，進而使系爭土地喪失依照製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知（下稱作業須知）第9點第2目說明2規定編定為「甲種建築用地」之法律資格，致原告無法以系爭土地

為建築開發利用，核屬行政程序法第92條對外發生法律效果之行政處分無誤。

2. 甚且，地目等則制度雖於106年1月1日失效，然基於法安定性及不溯既往原則，效果乃向後而非溯及生效。若於廢除地目等則前即存有應予更正之誤載錯誤，且依誤載當時之法令，地目當然影響變更編定之結果時，縱主管機關於106年1月1日後始更正地目，仍應同時回復原錯誤變更編定前之利用用途。

3. 從而，原處分一、二均具有對系爭土地產生無法編定為「甲種建築用地」之不利規制效果，而非僅如訴願決定一、二所稱之觀念通知。

㈡次查，依照作業須知第9點第2目說明2規定可知，57年農地重劃後之地目為「建」者，其土地使用應編定為建築用地而非農牧用地，足見過去農地重劃之地目狀態，足以影響現今土地使用地類別登記之正確性。是訴願決定一逕以「地目實際上已成為歷史文件而無法律上意義」為由，不許原告提出救濟，實有誤解：

1. 訴願決定一無法釐清系爭土地使用編定之正確性，影響原告以系爭土地為建築開發利用之權利甚鉅，核已侵害憲法第16條所保障之訴訟權。

2. 實則，倘若地目變更確實因為地目等則制度廢除而完全喪失意義，則原處分二為何要大費周章再將系爭土地地目由「建」變更為「田」？不啻反證系爭土地之地目登記，將對使用地編定之結果產生直接影響，而更應容許原告依法提出救濟。

3. 尤甚者，倘訴願決定一認為地目變更毫無意義，不應再為地目變更之行政處分，則更應主動廢棄原處分一、二，嚴禁原處分二再將系爭土地地目由「建」變更為「田」！豈能一方面認為人民對於地目變更救濟無實益，另方面又容許行政機關繼續變更地目。

4.從而，訴願決定一逕以「地目實際上已成為歷史文件而無法律上意義」，率爾認定原告權利未受侵害、不許提出救濟之見解，實有違誤。

㈢原處分一以「雲林縣○○○○○○○區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊」（下稱對照清冊）之錯誤登記結果，循環推論系爭土地「已參加交換分配」，有論理不備之謬誤：

1.經查，被告雲林縣政府雖稱本件登記為「田」，乃遵循內政部109年3月2日台內地字第1090260642號函之指示辦理，實際上卻未依該函文之指示完整調查「土地分配卡」、「未參加交換分合之保留地清冊」及「實測原圖」等重要地籍資料，自有未盡調查義務及理由不備之嚴重違法。

2.次查，被告兩機關單憑對照清冊作為本件認事用法之證據，惟本件重點毋寧就是在確認對照清冊登記為「田」是否發生錯誤。換言之，該土地對照清冊本身之登記結果，恰為本件之檢驗標的，自不能倒果為因，反而以對照清冊記載結果，逆推系爭土地「參加交換分配」。

3.從而，被告兩機關應完整調查「土地分配卡」、「未參加交換分合之保留地清冊」及「實測原圖」等重要地籍資料，實際確認對照清冊地目為「田」之登載原因，究竟係因為交換分合，抑或單純謄抄錯誤。

㈣次查，被告兩機關迄今未提出足以具體證明系爭土地「參加交換分合」之充分證據，又豈能擅自援用臺灣省政府55年2月7日府民地戊字第8779號令：「對於重劃後之地目等則，凡參加交換分合之土地而予設施灌溉排水系統有水源可供灌溉者，重劃後地目均訂為田」（下稱「第8779號令」），直接廢棄將系爭土地登記地目為「建」之處分，顯未善盡客觀舉證責任：

1.被告兩機關既以系爭土地符合「8779號令」作成變更地目為「田」之決定，自應就系爭土地確實「參加交換分合」之事實，負擔客觀舉證責任。

2.觀諸原處分一所執唯一理由，無非僅以系爭土地經重劃後，面積由0.3662公頃（地號40-8）縮減為0.3595公頃（地號663），先認定該縮減之0.067公頃為「農水路用地面積之扣除」，再以「農水路用地面積」減少，反推系爭土地屬於「參加交換分合之土地」。

3.惟查，上開論據確有諸多論理矛盾，究竟如何判斷減少之面積就是農水路之扣除？又縱使減少之面積均為農水路之扣除，如何證明農水路面積之減少，即係與他人土地進行交換分合？

4.何況，被告兩機關依法應就「系爭土地與鄰邊何地號之土地，分別以如何之面積參加交換分合」之待證事實，負擔客觀舉證責任，自不容含糊帶過或草率推論。倘被告兩機關無法具體提出證明，即應認定原處分一、二作成之基礎不存在，應予撤銷。

5.從而，被告兩機關未先具體確認系爭土地符合「第8779號令」「參加交換分合之土地」之要件，逕以原處分一廢棄原本地目核定處分並變更地目為「田」，其認事用法均有嚴重瑕疵，實有撤銷糾正之必要。

㈤末查，懇請鈞院命被告兩機關提出系爭土地及鄰邊土地「未參加交換分合之保留地清冊」，以初步確認系爭土地是否參加交換分合：

1.按「按照規定不參加交換分合之保留土地，應編造清冊（分全筆土地保留與一筆土地中部份保留兩種清冊，見附式一、二）」臺灣省政府53年12月22日府民地戊字第9142號令（下稱「第9142號令」）訂有明文。

2.經查，依「第9142號令」規定「不參加交換分合之土地」既然有編造清冊，則懇請鈞院命被告兩機關提出系爭土地及鄰邊土地完整之「未參加交換分合之保留地清冊」。以初步確認系爭土地是否曾參加交換分合，並釐清本件有無適用「第8779號令」之可能。

3.是以，倘若系爭土地之出現於「未參加交換分合之保留地清冊」之中，則可確定系爭土地不符合「第8779號令」之要件，自可認定「雲林縣○○○○○○○區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊」地目登記為「田」之記載，純屬謄抄錯誤。

㈥原告訴請撤銷原處分一、二以更正錯誤之地目登記，有權利保護之必要，具體理由如下：

臺北高等行政法院107年度訴字第595號判決採取「地目登記已成為歷史文件而無法律上意義」之見解，僅為個案法院之見解，並為最高行政法院108年度上字第1061號判決所廢棄，自不能據以認定訴請地目變更一律欠缺權利保護必要。

1.上揭判決之背景事實略謂，該案地政機關原以地目「建」將土地編定為「甲種建築用地」；嗣後發現地目重劃時轉錄錯誤，遂同時更正地目為「田」並連帶將土地編定使用類別更正為「農牧用地」。與本件共通之爭點在於地目登記是否已無意義？土地使用編定是否因地目登記之更正而應職權變更？

2.對此，上揭判決雖略以：「地目等則制度自106年1月1日起已廢除」且「土地編定經核定後，已遮斷原有地目記載之效力，即便地目登記錯誤之更正，也無從連鎖地『治癒』土地編定錯誤」為理由，一律認定地目登記已無法律上意義，且不許地政機關因地目登記錯誤而變更土地編定。

3.惟查，上揭判決經上訴後，已遭最高行政法院108年度上字第1061號判決所廢棄，並明確指出地目登記與土地使用種類編定之間具有連鎖關係，倘地目登記錯誤導致土地使用種類編定錯誤時，地政機關得以更正後之地目，重新核定土地編定使用方式，足認地目更正之救濟仍有實益，有權利保護必要：

①最高行政法院上開判決之主要理由在於，地政機關有依法更正地目及土地編定之義務，並於更正地目後，應再依照「區域計畫法施行細則第13條」及「作業須知第9點」規

定，直接核定正確之土地使用編定。足認地目更正結果足以直接變動土地使用編定，具有其獨立之法律效果，與所謂無意義之歷史文件迥不相侔。

②再者，最高行政法院上開判決係基於地目登記之正確性，並直接以地目更正之結果作為當時法令下「土地編定」正確核定之判斷依據，實難否認地目登記之獨立法律效果，自不能率斷地目登記為歷史文件，或認為訴請地目變更即欠缺權利保護必要。

4. 從而，本件系爭土地更正地目為「建」後，被告兩機關即應以更正後的事實基礎，重新依照「作業須知第9點」規定，將系爭土地之使用編定核定為甲種建築用地，堪認本件原告針對地目更正提起救濟，應有權利保護之必要。

5. 尤甚者，倘如被告兩機關主張地目更正已毫無意義，為何被告雲林縣政府於108年2月24日仍核准系爭土地之地目更正為「建」？嗣後又何必再以原處分一將地目更改回「田」？一而再再而三變更地目登記，豈非自陷矛盾？更可反證直至今日地政機關仍會特意變更地目登記，在在顯示地目登記於土地登記實務仍有其不可或缺之重要性。

㈦倘鈞院不許原告單純針對地目登記錯誤提起本件救濟，原告將承受權利保護落空之風險：

1. 經查，原告早已於108年3月19日提出系爭土地變更編定為甲種建築用地之申請，惟被告兩機關卻遲遲不就「土地編定」為任何決定，反倒先作成「地目變更」處分，並加註教示之記載，無非就是要透過「地目變更」處分之確定，使系爭土地無從依法變更編定為甲種建築用地，導致原告被迫先就「地目」變更（即原處分一、二）提起救濟，否則難保日後法院認定地目變更屬於行政處分，並對於土地變更編定產生構成要件效力，不許原告依照「作業須知第9點第2目說明2」規定以「建」地目申請編定為「甲種建築用地」。

2. 同理，倘鈞院不許原告單純針對地目登記錯誤提起本件救濟，並駁回原告本件訴訟。原告嗣後另以土地編定提起救

濟，另案法院如認為「地目」變更屬於行政處分且已發生構成要件效力，進而以此為由不許變更為「甲種建築用地」，對於原告實屬無法預測之風險，懇請鈞院諒察。

㈧與本件系爭土地同樣重劃區域內之其他鄰地，於57年間農地重劃前後，均維持相同的地目，足見系爭土地於同地重劃時由地目「建」變更為地目「田」確屬登載錯誤，有違行政自我拘束原則，亦應更正回地目「建」：

1.所謂行政自我拘束原則係指行政機關藉由自己之前一行為使人民產生信賴時，本於平等原則及信賴保護原則之要求，前行政行為應對往後之行政行為產生拘束力，禁止行政機關任意為相反判斷。

2.經查，與本件系爭土地同樣重劃區域內之鄰地，於57年間農地重劃前後，均維持相同的地目，不因農地重劃而改變地目，整理如下：

重劃前		重劃後	
地號	地目	地號	地目
132-1	建	132-1	建
133-6	建	133-6	建

3.上開鄰地經土地重劃後均維持原地目，竟然系爭土地於57年5月25日農地重劃時，被告竟異其地目處理，毫無理由將地目變更為「田」，已違行政自我拘束原則。

4.再者，被告對此僅一再閃爍其詞，反覆主張地目非行政處分云云，迄今無法正面說明，益見被告亦不否認系爭土地係遭誤繕為地目「田」。

5.從而，本於行政自我拘束原則及誠實信用原則，系爭土地自應先更正回地目「建」，再依照「作業須知第9點第2目說明2」規定，以系爭土地於使用編定結果公告前已屬「建」地目，依法將系爭土地編定為建築用地。

㈨訴之聲明：

1.原處分一及訴願決定一均撤銷。

2.原處分二及訴願決定二均撤銷。

3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告雲林縣政府主張及聲明：

㈠按106年1月1日起正式廢除地目等則制度，並停止辦理地目變更登記，故自106年1月1日起，土地登記及地價資料謄本暨權利書狀，不再有地目等則之欄位，此有內政部105年10月27日台內地字第1050436952號函可證，則土地登記謄本上原有地目等則之記載，實際上已成為歷史文件而無法律上意義（上揭臺北高等行政法院判決意旨參照），則被告雲林縣政府以原處分一通知被告雲林縣斗六地政事務所將系爭土地更正地目為田，係未對外直接發生法律上效果，自非行政處分，故原告提起本件行政訴訟，不符行政訴訟法第4條1項規定，屬不合法而應予以駁回。

㈡被告雲林縣政府認定系爭土地為參加交換分合之土地而予設施灌溉排水系統有水源可供灌溉，將系爭土地更正為「田」並撤銷先前轉載為「建」地目之處分，並無違誤：

1.內政部109年3月2日台內地字第1090260642號函略以：查農地重劃後土地地目銓定方式，依臺灣省政府55年2月7日府民地戊字第8779號函：「對於重劃後之地目等則，凡參加交換分合之土地而予設施灌溉排水系統有水源可供灌溉者，重劃後地目均為『田』……凡依照本府（53）1222府民地戊字第9142號令規定，未參加交換分合而列入保留清冊之土地，係按變更使用測量及調查結果與重劃區實測原圖上所編之地號，編造未參加交換分合土地對照清冊，於公告確定後據以辦理登記。」依貴府案附「雲林縣○○○○○○區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊」，重劃前斗六市大崙段茄苳腳小段40-8地號土地（面積0.3662公頃），經參與農地重劃，扣除農水路用地面積後，分配為同小段663地號土地（面積0.3595公頃）地目編定為「田」，與上開規定，尚無不符。

2.依上開內政部函釋及「第8779號令」，意即只要是參加交換分合之土地而予設施灌溉排水系統有水源可供灌溉者，重劃後地目一律登記為「田」，而內政部亦依對照清冊，認定系爭土地參與農地重劃，扣除農水路用地面積後分配並編定為田，符合上開函釋，則被告雲林縣政府作成原處分一，係無違誤。

3.又系爭土地於重劃時，依變更使用測量與重劃區實測原圖上所載，系爭土地於圖上登載為「建（田）」，其中「建」為當時登記之地目（因系爭土地分割自40-6地號土地，而40-6地號土地登記為建，故承襲之），而「田」為系爭土地當時使用現況，故重劃後地目銓定為田使符合當時使用現狀。

4.再查，依對照清冊及雲林縣農地重劃區土地分配卡，其中重劃前大崙段茄苳腳小段40-8地號土地（面積3662平方公尺），經參與農地重劃，扣除農水路用地面積後，分配重新整編地號為同小段663（土地分配卡誤載為662地號）地號（面積3595平方公尺）土地，地目銓定為「田」，則系爭土地確為參加交換分合之土地。既系爭土地屬參加分合之範圍內，自不可能列在未參加交換分合之保留地清冊內，自無再調查未參加清冊之必要。

5.次查，經洽農田水利會地理空間處理平台所示，系爭土地之北側有給水路，南側有排水路，西側有農路，亦有灌、排系統，顯見系爭土地係有設施灌溉排水系統有水源可供灌溉。則系爭土地為參加交換分合之土地，且有予設施灌溉排水系統有水源可供灌溉，重劃後地目應為「田」。

6.被告雲林縣政府雖以108年2月14日函通知被告雲林縣斗六地政事務所將系爭土地之地目轉載為「建」，緣由資料久遠，又逢風災地下室淹水遍尋不著，在於未能找到重劃之分配卡、對照清冊等資料，未能查知系爭土地是否屬參加交換分合之範圍，因而僅依據重劃前40-6地號土地逕為地目變更為「建」，而40-8地號係分割自40-6地號，重劃後

原位置分配為同段663地號，經套疊重劃前、後地籍圖相似，該地號坵塊形狀大致相符等事實，而將系爭土地之地目轉載為「建」，後遍尋多次找著依據土地分配卡、土地對照清冊及實測原圖等資料，上開地目轉載為「建」之登記，係與事實及證明文件所載內容不符，為登記錯誤，故原處分一係撤銷108年2月14日函所為之錯誤登記並回復原有正確之地目登記。

7. 因此，被告雲林縣政府已依土地分配卡、對照清冊、實測原圖等資料，進行調查，因而認定系爭土地為參與農地重劃之土地，其地目應更正為「田」，已盡行政調查義務，認事用法亦無違誤。

8. 關於提出本件「未參加交換分合之清冊」一事，因農地重劃相關資料係由地政事務所保存管理（農地重劃條例施行細則第50條參照），經被告雲林縣政府函詢被告雲林縣斗六地政事務所請其提供本件不辦交換分合之清冊，被告雲林縣斗六地政事務所函復表示查無本件不辦交換分合之清冊，故經管上開資料已找不到。

9. 雖查無「未參加交換分合之清冊」，然被告雲林縣政府於前已陳明：「依『雲林縣大崙農地重劃區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊』及『雲林縣農地重劃區土地分配卡』，其中重劃前大崙段茄苳腳小段40-8地號土地（面積3662平方公尺），經參與農地重劃，扣除農水路用地面積後，分配重新整編地號為同小段663（土地分配卡誤載為662地號）地號（面積3595平方公尺）土地，地目銓定為「田」，則系爭土地確為參加交換分合之土地。既系爭土地屬參加分合之範圍內，自不可能列在未參加交換分合之保留地清冊內，自無再調查未參加清冊之必要」，再查，依臺灣省政府51年11月16日（51）1116府民地戊字第0730號令（下稱「第0730號令」），對於辦理農地重劃對土地交換分配，規定應填造土地分配卡（記載土地分配前後之計算情形及分配之依據）並為保存，意即經填載入土地

分配卡內之土地，即屬參加交換分合之土地，因此，依現存農地重劃資料（土地對照清冊及土地分配卡），系爭土地確於57年農地重劃時，屬參加交換分合之土地，系爭土地自不可能再列入「未參加交換分合清冊」內，故依「第8779號令」，系爭土地於重劃後地目應登記為「田」，被告雲林縣政府依此更正地目為「田」，自無違誤。

㈢對於原告前所主張者，被告雲林縣政府表示意見如下：

1. 依原告援引司法院釋字第423號解釋及行政法院48年判字第96號判例之意旨，須符直接損害、影響人民權利、利益者，且已實際對外發生效力之要件者，始屬行政處分。

2. 依內政部105年10月27日台內地字第1050436952號函之意旨，說明地目等則制度已廢除，關於土地使用管制，不再以地目為依據，地籍資料上不再有地目之記載，惟就行政機關內部仍會有地目之資料，該資料係僅供作參考，其非對人民權利有直接相關之影響。

3. 而土地登記規則於106年2月14日修正公布，該次修正理由為：「地目等則係日據時期依土地使用現況所銓定，沿襲以來其於土地登記簿地目等則之記載與土地使用現況已不相符。奉行政院一百零五年九月二十九日院臺建字第一０五００三七二六八號函核定，自一百零六年一月一日廢除地目等則制度。是為因應該制度之廢除，配合刪除本規則涉及地目等則之規定」，故於修正後，土地登記即無地目之事項，說明地目對外已無任何意義及法律效果，僅為行政機關內部參考資料。

4. 最高行政法院99年度3月份第1次庭長法官聯席會議決議，其雖認「土地應受土地使用管制法令如何之限制，係以土地登記簿上『地目』、『使用分區』及『編定使用種類』欄之登記內容定之」，惟106年1月1日起正式廢除地目等則制度，並停止辦理地目變更登記，前揭實務見解係在廢除地目等則制度之前作成，則該實務見解，就地目部分，應無法再繼續援用。

5. 另依臺北高等行政法院上揭判決之意旨，其亦清楚敘明對於土地之使用管制，係依都市計畫法、區域計畫法等相關法令為規範，而不再直接依地目記載為土地使用管制。

6. 因此，被告雲林縣政府函請被告雲林縣斗六地政事務所將系爭土地之地目更正為「田」（即原處分一），因土地使用管制不再直接以地目為依據，其就「地目更正」本身，僅在行政機關內部參考資料之錯誤更正，並非「對外」、「直接」發生土地使用管制之法律上效力，難認有直接影響人民權利，故應非屬行政處分。

7. 原告雖援引作業須知第9點第2目，認為原處分一將使系爭土地喪失直接以「建」地目編定為「甲種建築用地」之法律資格，惟就「地目更正」本身，尚未直接影響人民權利，亦未對外發生效力，已如前述，再者，縱取得「建」地目，非必然取得編定為甲種建築用地之資格，即仍須提出合法房屋證明文件以及房屋位於分割前母地號土地上之相關證明文件等，再由被告雲林縣斗六地政事務所報府審查，則顯示地目更正一事，非當然直接影響人民權利。

8. 最高行政法院雖將臺北高等行政法院上揭判決予以廢棄（除確定部分外），惟依最高行政法院整理之爭點：「本件之爭執，僅在於上訴人將地目為「田」之系爭土地編定使用類別更正為「農牧用地」部分，於法是否有違？土地使用地編定之更正是否應與土地使用地之編定，依同一程序辦理？」，因而最高行政法院於程序面認為：「關於在公告編定後，發現當時因地目之誤繕，而造成顯然錯誤編定之結果，擬予以更正時，舉重以明輕，自亦得依更正編定之程序辦理之」，惟其僅在論述關於土地使用編定之更正程序，並無法以此論斷更正地目本身即為行政處分，另最高行政法院於理由中論及實體面雖稱：「特定農業區及一般農業區內土地，以編定農牧用地為主，除非於使用編定結果公告前屬『建』地目，或已奉准變更為『建』地目，或非屬『建』地目，實際已全部（宗）作建築使用

者，始得編為甲種建築用地。易言之，特定農業區及一般農業區內土地，如屬『田』地目，且未實際供合法建築使用者，依法自應編定為農牧用地」，意即地目確有可能與土地使用編定有關，然非必然直接會變更使用編定之結果，依前揭理由，非屬「建」地目，如實際作建築使用，亦可編為甲種建築用地，縱為「田」地目，須再加上未實際供合法建築使用者之要件，始應編定為農牧用地，故非如原告所稱「地目更正結果足以直接變動土地使用編定」，則難認地目更正本身具有獨立之法律效果。

9. 另原告主張如地目恢復為「建」，因被告應履行將系爭土地變更編定為「甲種建築用地」之承諾，主張本件具備訴之利益，惟查，原告提出被告雲林縣政府108年9月9日函，乃被告雲林縣政府發函予被告雲林縣斗六地政事務所，非被告雲林縣政府對原告之意思表示，且於函文說明：「再檢具相關證明文件報府審查」，非有向原告承諾之事實，且被告雲林縣政府認本件更正編定尚有疑義，因而於109年1月9日陳請內政部釋示，則原告所指在地目為建之情形下被告有承諾變更使用編定，係與事實不符。

10. 末者，原告稱不許對地目登記錯誤提起救濟，將有權利保護落空之風險，然依上揭理由，地目等則制度既已廢除，行政機關就地目之更正，難認其為行政處分，於原告對於土地使用編定一事提起救濟時，應不會發生更正地目發生構成要件效力之情事，故仍可在救濟程序中爭執行政機關對於地目更正之適法性及正確性，因此，地目制度廢除後，地目更正因非對外、直接發生法律上效果，非屬行政處分，其不得以訴訟上風險來反推為行政處分。

㈣訴之聲明：原告之訴駁回。

四、被告雲林縣斗六地政事務所主張及聲明：

㈠被告雲林縣斗六地政事務所就系爭土地地目，依內政部109年3月2日台內地字第1090260642號函更正為「田」，被告雲林縣斗六地政事務所就本件係受被告雲林縣政府之囑託而更

正，並無逕為更正之權限，原告對被告雲林縣斗六地政事務所提起撤銷訴訟，欠缺當事人適格，請求判決駁回原告之訴。

㈡被告雲林縣斗六地政事務所就系爭土地地目由「建」更正登記為「田」之通知，僅係觀念通知，非行政處分：

1. 按訴願法第1條第1項、第3條、第77條第8款規定，及改制前最高行政法院62年裁字第41號判例意旨可知，所稱「行政處分」，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。又所謂「對外直接發生法律效果」，乃指行政機關所為公法上具體事件之決定或其他公權力指施之相對人或利害關條人，因行政機關之該公法上單方行政行為，而確認、設定、變更或消滅其公法上或私法上之權利義務者而言。如行政機關所為單純的事實敘述或說明而生法律效果，自非訴願法上之行政處分，人民對之即不得提起訴願。

2. 另按行政訴訟法第4條第1項、第107條第1項第10款之規定可知，提起撤銷訴訟，亦以有原告主張之「違法行政處分」存在為前提；倘就行政機關所為對外並未直接發生法律效果之函文（非行政處分）提起撤銷訴訟，即屬不備起訴要件，且無從補正，行政法院應以裁定駁回其訴。

3. 查如前所述，被告雲林縣斗六地政事務所受理申請地目更正案，實際並非逕行更正之權責，而斗地一字第1090005465號函僅係依被告雲林縣政府之函示辦畢登記結果而通知原告，乃單純敘述事實，誠屬觀念通知，非屬行政處分，原告對其提起訴願、行政訴訟，應非適法，自應駁回。

4. 綜上，系爭土地經更正地目係屬被告雲林縣政府囑託辦理，被告雲林縣斗六地政事務所並無權責，僅嗣後依被告雲林縣政府之函文予以通知，非為任何行政處分，原告提起本件訴訟所執各項主張，要屬無理。

㈢訴之聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

㈠原處分一、二屬行政處分或觀念通知？

㈡系爭土地重劃前之同段40-8地號土地曾否參加57年農地重劃之交換分合？

㈢原處分一、二是否違反行政自我拘束原則？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有重劃前、後之地籍圖、被告雲林縣政府108年2月14日府地劃二字第1082702329號函、對照清冊、雲林縣○○○○區土地分配卡、被告雲林縣政府原處分一函、被告雲林縣雲林縣斗六地政事務所原處分二函、訴願決定一、二各1份在卷可查（見本院卷第53至55、59至61、103、105、107、123、125至128、129、135頁）。

㈡應適用的法令：

1.區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」

2.區域計畫法施行細則第13條規定：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第十五條規定編定各種使用地時，應按非都市○○○○○區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定，且除海域用地外，並應繪入地籍圖；其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之：一、甲種建築用地：供山坡地範圍外之農業區內建築使用者。……」

3.作業須知第9點第2目說明2規定：「九、非都市○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○區內土地不辦理使用地之編定，其餘土地依下列原則辦理：……說明：……2.合於下列情形之一土地，在山坡地範圍外之農業區或特定專用區

編為甲種建築用地；在山坡地保育區、森林區、風景區及山坡地範圍之農業區編為丙種建築用地：⑴於使用編定結果公告前屬『建』地目。⑵於使用編定結果公告前已奉准變更為『建』地目。……」

㈢原處分一、二為行政處分：

1. 按內政部105年10月27日台內地字第1050436952號函公告地目等則制度自106年1月1日廢除，其說明為：「……二、按地目等則制度係日據時期依土地使用現況所銓定，沿襲以來，其於土地登記簿之記載與現況已不相符。目前都市土地使用管制係以都市計畫及其相關法令規定辦理；非都市土地則以使用地類別管制，均非以地目作為利用及管制之依據。……爰自106年1月1日起正式廢除地目等則制度，並停止辦理地目變更登記。」可知現行土地登記實務已無「地目」之登記事項。

2. 依上揭㈡之1、2、3之規定，並參照最高行政法院108年度上字第1061號判決意旨（即於使用編定結果公告前屬「建」地目，或已奉准變更為「建」地目，或非屬「建」地目，實際已全部（宗）作建築使用者，始得編為甲種建築用地），可知地目雖已廢除，然對「甲種建築用地」之編定仍有實質影響，而有規制效力，本件被告雲林縣斗六地政事務所將系爭土地地目由「建」變更為「田」，並以原處分二通知原告，自屬行政處分。又「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」為司法院釋字第423號解釋闡述在案。準此，行政機關之行政行為是否為行政處分，自不以形式上之用語、文字或有無教示為斷，而應以

是否「直接影響人民權利義務關係」、是否「實際上已對外發生效力」為判斷之準據。是下級機關所為行政處分倘係上級機關指示而來，若上級機關之指示已直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，仍屬行政處分。被告雲林縣斗六地政事務所將系爭土地地目由「建」變更為「田」，係被告雲林縣政府指示而來（即原處分一），除影響人民權利義務關係外，亦透過原處分二對外發生效力，參照上揭說明，原處分一亦屬行政處分。

㈣系爭土地重劃前之同段40-8地號土地曾參加57年農地重劃之交換分合：

1. 查「交換分合」一詞，並無法律上之定義，最高行政法院109年度上字第199、509號判決認為：「農地重劃係將一定區域內原屬零散畸零、未鄰灌排水路之農地，予以『交換分合』，區劃整理成一定標準坵塊，並興修水利及配置農、水路，以改善生產環境、擴大農場規模及增進農地利用之綜合性農地改良措施。」而農地重劃條例第22條第1項規定：「重劃區內同一分配區之土地辦理分配時，應按原有位次分配之。但同一所有權人在同一分配區有數宗土地時，面積小者應儘量向面積大者集中；出租土地與承租人所有土地相鄰時，應儘量向承租人所有土地集中。」內政部地政司全球資訊網地政問答中，對於28.農地重劃的效益為何，係記載「畸零細碎之土地予以調整合併分配……」，從而，交換分合性質上為農地重劃的方法。

2. 按農地重劃條例施行細則第50條規定：「重劃土地辦竣地籍測量後，除依據地籍原圖繪製地籍圖外，縣（市）主管機關應將重劃前後土地分配對照清冊及地籍圖，送由該管登記機關，辦理變更登記，並依據登記結果訂正有關圖冊。」「第0730號令」就「辦理農地重劃對土地交換分配之原則」，謂：「7.土地分配卡及分配附卡之填造與保存：㈠土地分配前後之計算情形及分配之依據應在土地分配卡……詳為記載。」可知辦理農地重劃之交換分配，應

填造土地分配對照清冊及土地分配卡。又「第8779號令」謂：「對於重劃後之地目等則，凡參加交換分合之土地而予設施灌溉排水系統有水源可供灌溉者，重劃後地目均為『田』」等語，可知參加交換分合之土地，若設有灌溉、排水系統，且有水源可供灌溉者，重劃後之地目均為「田」。

3.依對照清冊所載，同段40-8地號土地為「重劃前所有土地」，系爭土地則為「重劃後分配土地」，40-8地號土地面積為0.3662公頃，地目為「建」，系爭土地面積為0.3595公頃，地目為「田」（見本院卷第123頁）；而土地分配卡上分配前、後土地之記載，除分配後土地地號誤載為「662」外（見本院卷第188頁），亦與上揭情形相符（見本院卷第135頁）；再者，依農田水利會地理空間處理平台所示，系爭土地北側有給水路，南側排水路，西側有農路，亦有灌溉、排水系統（見本院卷第137頁），由上可知，40-8地號土地經重劃分配為系爭土地後，面積略有縮減，土地四週設有灌溉、排水系統，地目則由「建」變更為「田」。從而，系爭土地即為40-8地號土地重劃後交換分合而成，堪以認定。

4.綜前，被告雲林縣政府以原處分一指示被告雲林縣斗六地政事務所將系爭土地地目變更為「田」，而被告雲林縣斗六地政事務所則據以將系爭土地地目由「建」更正為「田」，並以原處分二通知原告，並無違誤。

㈤原處分一、二並未違反行政自我拘束原則：

按行政機關作成行政處分時，對於相同或具同一性之事件，為保障人民之正當合理之信賴，並維持法秩序之安定，應受合法行政先例或行政慣例之拘束，如無實質正當理由，即應為相同之處理，以避免人民遭受不能預見之損害，此即所謂行政自我拘束原則，最高行政法院106年度判字第527號判決意旨可供參照。原告主張重劃區域內其他鄰地如同段132-1、133-6地號土地，在重劃前後都維持相同

的地目編定，都是建地，並無本件由「建」更正為「田」之情形，應違反行政自我拘束原則云云，惟經本院在農田水利會地理空間處理平台上查詢結果，上揭土地並無灌溉、排水設施，與本件情形有本質上差異，不能作相同處理，是原告主張本件有違行政自我拘束原則云云，尚難採取。

㈥至於被告雖未能提出「未交換分合之保留地清冊」，然本件由直接證據（即上揭㈣之3對照清冊及土地分配卡），已能證明系爭土地乃同段40-8地號土地參加57年農地重劃之交換分合而成，縱然被告未能提出「未交換分合之保留地清冊」，亦不能為有利原告之認定。

㈦另原告主張其已於111年3月2日向雲林縣政府提起訴願，請求被告雲林縣政府應作成准許系爭土地變更編定為甲種建築用地之行政處分，依行政訴訟法第177條第2項規定聲請裁定停止本件訴訟乙節，然從原告提出之訴願書內容來看（見本院卷第421至433頁），原告所主張者與本件完全相同，所請求者為本件勝訴後之行政機關後續處置，而非該訴願案與本院判決結果有影響，自無停止本件訴訟程序之必要。

㈧綜上所述，系爭土地重劃前之同段40-8地號土地曾參加57年農地重劃之交換分合，其地目應為「田」，被告雲林縣政府以原處分一指示被告雲林縣斗六地政事務所，將系爭土地地目由「建」更正為「田」，被告雲林縣斗六地政事務所更正後，以原處分二通知原告，與法並無違誤，訴願決定一、二雖誤為不受理，惟結論並無二致，原告訴請撤銷訴願決定一、二及原處分一、二，為無理由，應予駁回。

七、本件為判決基礎事證已經明確，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，雖經審酌，亦不影響判決結果，爰不一一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　20　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　楊　嵎　琇

法　官　張　鶴　齡

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　20　　日

書記官　黃　靜　華