臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

108年12月26日辯論終結

原　　告　楊瑞芳

訴訟代理人　李茂禎　律師

被　　告　雲林縣北港地政事務所

代　表　人　楊昆庭

訴訟代理人　林昆禾

　　高銘徽

上列當事人間更正土地登記事件，原告不服雲林縣政府中華民國108年2月18日府行法一字第1082900823號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、原告其餘之訴駁回。

三、訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告於民國107年8月7日向被告申請將雲林縣○○鄉○○段○○○○○○○號土地（下稱系爭土地）之使用編定，由「農牧用地」更正為「殯葬用地」，被告於107年8月14日函請雲林縣政府釋示，雲林縣政府以107年8月29日府地用二字第1070083962號函復被告略以：「本案土地非於編定公告後辦理農地重劃，與作業須知第10點第2款情形未符。是以，本案仍請依作業須知第22、23點規定，俟申請人檢附更正編定申請書及相關合法證明文件向本所申請後，再據以辦理更正編定。」雲林縣政府另發現系爭土地於60年農地重劃前後地目不

一致，重劃前為「田」，重劃後誤載為「墓」，乃於同日以府地劃二字第1072714354號函檢送更正後之雲林縣00000000區○○號2606-2之「農地重劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊」（下稱系爭土地對照清冊），請被告依規定辦理更正登記。被告乃依雲林縣政府上開函文意旨辦理更正系爭土地地目登記後，以107年9月10日北地一字第1070008476號函（下稱原處分）通知土地所有權人。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭土地地目登記變更，係雲林縣政府審核、決定後，通知被告，並由被告以107年9月10日函北地一字第1070008476號通知原告對外發生效力，為多階段行政處分，該函文自為行政處分。

2.系爭土地舊地號為雲林縣○○鄉○○段○○○○○○號，為原告先祖所有，其上早有先祖之墳墓，於60年重劃時，因當時土地使用現況，應雲林縣0000000段000○0○號分割出來編定為大山段1786-1地號，地目因而核定為「墓」，此有系爭土地對照清冊足稽。嗣雲林縣政府於重劃後近50年，逕自變更系爭土地對照清冊上之土地地目（劃掉「墓」後補上「田」），並於107年8月29日以府地劃二字第107271434號函通知被告，由被告逕自變更地目。

3.系爭土地重劃時，特別自2個地號土地分別分割出一部後，合併為1786-1地號，並編定地目為「墓」，確符合當時地目編定原則：

⑴法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算

至第3日起發生效力，為中央法規標準法第13條所明定。臺灣土地於「62年前，除已發布都市計畫地區及一些特別指定地區外，其餘地區並無積極管制措施，土地使用型態基本上取決於私人的使用行為與選擇」，此有內政部內政司科長袁世芬107年5月30日「非都市土地變更程序及法令簡介－側重非都市土地使用管制規則」一文足參。系爭土地上長久存在墳墓之事實，故60年重劃時，因當時土地使用現況，應雲林縣0000000段000○0○號分割出來編定為大山段1786-1地號，並編定地目為「墓」，並無任何錯誤。訴願決定援引之土地重劃條例第18條核與農地重劃條例第18條內容相同，謹以農地重劃條例為論述。該農地重劃條例係於69年12月19日公布施行，故60年重劃時顯無從依據此法律規定編定地目。故雲林縣政府據此規定而逕自變更系爭土地地目，逾越土地法第43條、土地登記規則第27條及中央法規標準法等規定，違反依法行政原則。

⑵依司法院釋字第574號解釋可知，一旦法律發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上應自法律公布生效日起，向將來發生效力。釋字第589號解釋可知，行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。系爭土地是原告先祖作為墓地使用，經重劃後地目編為墓迄今已逾5、60年，被告逕予變更違反司法院釋字第525號、第529號所揭示之信賴保護原則。

⑶系爭土地於60年間重劃，斯時地籍測量實施規則於33年2月12日公布施行（第1次修正係64年5月26日，然原告未尋得33年2月12日之法規，僅尋得第2次修正75年1月10日之法規）。依75年1月10日之地籍測量實施規則第97條第1項

規定：「地籍調查，係就土地座落、界址、地目、原有面積、使用狀況、及其所有權人、他項權利人與使用人之姓名、住址等事項，查註於地籍調查表內。」第98條規定：「地目為土地主要使用狀況之表示，應就實際情形查定之，其種類規定如左：……各地遇有必要時，得按當地特殊情形，酌量增加或變更之。」第205條第1項規定：「重新實施地籍測量，應依左列程序辦理：一、劃定重測地區。二、地籍調查。三、地籍測量。……九、土地標示變更登記。十、複製地籍圖。」

⑷系爭土地為非都市土地，於60年間重劃時，斯時政府既尚無積極管制措施，土地使用型態基本上取決於私人的使用行為與選擇，而系爭土地當時即已為原告先祖墓地使用，故當時政府顯係依地籍測量實施規則查定系爭土地斯時為墓地使用，故重劃時編定地目為「墓」，並無轉載錯誤可言。況依第205條所定程序，地籍測量係依據地籍調查之結果，而地籍調查中之「地目」，依第98條規定係就土地主要使用狀況之表示，應就實際情形查定後，始複製地籍圖。另依第97條、第215條、第216條規定可知，地政機關編造之地籍圖是一種用以表明土地所有權及地目在空間上之分布狀態及面積形狀的地圖，而地籍調查表內，則標註土地坐落、界址、地目、原有面積、使用狀況、及其所有權人等事項。而土地謄本係依據土地登記清冊之資料製作、核發。易言之，地籍圖上僅有土地之坐落及形狀，並無地目資訊，而土地謄本則是基於土地登記清冊（因）而製作出來（果）。是若以土地謄本之記載而更改土地登記清冊之記載，顯係倒果為因。故訴願決定書以「重劃當時之系爭土地謄本、重劃前後地籍圖、系爭土地對照清冊等資

料，審認系爭土地重劃後之『墓』地目之登記係轉載時登記錯誤，此有上開重劃當時系爭土地謄本、重劃前後地籍圖可稽，爰逕為更正系爭土地對照清冊」，顯係以無地目資料之地籍圖及本應自土地登記清冊轉載之土地謄本，逕自更改原土地登記清冊之記載，有上述倒果為因之錯誤。

⑸依75年1月10日地籍測量實施規則第213條規定：「直轄市、縣（市）地政機關於重測期間，如有左列情形之一者，除應補辦地籍調查外，並應列冊送省市地政機關整理更正地籍原圖及面積計算表。一、申請土地分割合併已經核者。二、土地界址經鑑定或調處成立或判決確定，而其結果與原測量結果不符者。」本案重劃當時雲林縣政府依上述規定呈報省政府整理更定地籍原圖上之地目為「墓」，並經省政府核定在案，足證系爭土地對照清冊重劃後地目為「墓」之記載正確無誤。被告及雲林縣政府在沒有法規依據下，擅自將系爭土地地目由「墓」變更為「田」，顯為違法。

⑹被告援引臺灣省政府55年2月7日府民地戊字第8779號令，然該令僅係行政機關之函釋，並非法規。縱使該令函可適用，其內容為：「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，重劃後之地目均訂為『田』」，然系爭土地於60年間重劃時非供農牧之用，其上已有墳墓，故自尖山段404-4地號分割出來編定為大山段1786-1地號等情，業據鈞院庭訊調查明確，則系爭土地顯無設施灌概排水系統，亦無水源可供灌概，顯不符該函釋要件，被告依據此函釋而變更編定，顯有適用錯誤之函釋。故系爭土地重劃時地目編定為「墓」，亦符合該令釋內容。

⑺土地法第69條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完

畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非於書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。但登記錯誤或遺漏，純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，由登記機關逕行更正之。」此規定係在土地法第三章「土地總登記」篇，然系爭土地地目變更登記，顯非屬土地總登記，訴願決定援引此規定及土地登記規則第13條規定，適用法律顯有錯誤。又被告迄今仍無法提出或說明係依據何種原始登記原因證明文件，足資證明系爭土地地目為「墓」係記載錯誤？而被告援引之最高行政法院60年判字第217號判例、法務部79年5月3日法律字第5895號函釋、內政部73年3月19日台內地字第216780號函釋、70年8月7日台內地字第37458號函釋等，其內容重點均在「不涉及私權爭執，故可由地政機關於書面報經上級機關查明核准後更正」。

⑻至於被告援引之臺灣高等法院暨所屬法院84年度法律座談會民事類第16號決議，係為保護人民權利，故對於土地法第68條地政機關之損害賠償責任而為，尚與第69條之適用無關，且亦證被告確應對原告負損害賠償責任。

⑼又本案不得逕依土地登記規則之「標示變更登記」及土地法第69條之更正登記。訴願決定援引之農地重劃條例，被告雖否認以農地重劃條例為法律依據，然自訴願、行政訴訟迄今，仍未確切說明本案重劃時地目編定適用之法規為何？卻一再援引不同函釋、法條為其依法行政之依據，惟被告已無從補正行政處分之瑕疵。

4.再查土地登記規則第27條第1項第5款、第12款規定：「下列登記由權利人或登記名義人單獨申請之：……五、標示變更登記。……十二、依土地法第69條規定更正之登記。」第28

條規定：「下列各款應由登記機關逕為登記：一、建物因行政區域調整、門牌整編或基地號因重測、重劃或依法逕為分割或合併所為之標示變更登記。二、依第143條第3項規定之國有登記。三、依第144條規定之塗銷登記。四、依第153條規定之住址變更登記。五、其他依法律得逕為登記者。」故第28條第1項所示之登記事項，均涉及私權，前4款登記內容，均與私權爭執無涉，第5款其他依法律得逕為登記者，顯亦係無涉私權爭執之登記事項，始可由地政機關逕自為之。本案系爭土地地目變更既涉及原告權利，被告自無適用土地登記規則第28條第1項第5款規定逕為變更登記之餘地。

5.原處分並未記載系爭土地變更地目之法令依據，與行政程序法第96條規定不符，且未予當事人陳述意見之機會。迄至訴願程序終結前，均未能提出適用之法令依據，顯無從補正，違反行政程序法第96條、第114條第1、2項規定。被告違法逕自變更系爭土地地目，顯故意侵害原告對系爭土地正確登記之權利。原告爰依行政訴訟法第7條及國家賠償法第2條第2項規定，請求被告應賠償原告精神損失10萬元、法規研究費10萬元、訴願書與函件撰稿費2萬元及行政訴訟一審律師費8萬元，共計30萬元。

6.行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權先後參與者，為多階段行政處分。此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分。人民對多階段行政處分如有不服，固不妨對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法。本件土地登記變更係由雲林縣政府審核決定後通知被告辦理，並由被告通知原告，故原告以北港地政事務所為被告，並無違誤。被告所為原處分欠缺理由，且未

事先予原告陳述意見之機關，迄訴願程序終結前，未能提出適用之法令依據，依行政程序法第96條、第114條規定顯已無從補正。

⑴證人即雲林縣政府承辦人蔡和卉到庭證述：「當時因有地上物在該處，所以農水路有變更路線，本來農水路規劃是直的，嗣經地形特殊原因有繞過去，當時交換分合區內因有地上物才作分割，剩下的土地分割集中分配到其他土地，它屬於交換分合區內的特殊分配區之原位置部分，不是村莊裡面沒有受農水路規劃，假如交換分合區有新規劃的農水路，都是交換分合區裡面的。」「（法官：本來系爭土地面積只有353平方公尺，重劃以後變成488平方公尺？為何如此？）答：一、對，因雲林縣政府地籍重新整理，其使用現況即使用範圍，經由重劃再重新計算面積，才有面積增加的問題。二、本來分割出來的地籍是3厘多，可能旁邊使用範圍比較廣，所以地籍分割出來的面積比較大，所以重新計算面積就變成比較多。」「因重劃有地上物在該處，所以重劃將其分割出來，剩下的耕地就集中分配另外的土地。」、「（法官：尖山段404-2地號本來地目是田，土地分配清冊上為何變成墓地，以後再登記為墓？）答：當時的重劃有可能按照現況，現況就是墓」等語；另鄰地1786-2地號土地也編定為墓，與系爭土地當初都是作為墓地使用才編為墓地，亦經證人蔡和卉到庭證述在案，足證系爭土地重劃時，係依土地使用現況進行地目編定為「墓」，核與原告上開主張相符。73年雲林縣政府進行土地使用編定時，系爭土地地目仍編為「墓」，亦有土地使用編定資料卡及土地使用編定清冊足稽，益證系爭土地重劃時地目編定為「墓」，並無違誤。

⑵被告援引之臺灣省政府55年2月7日府民地戊字第8779號令之

內容已牴觸75年1月10日之地籍測量實施規則第98條規定，該令亦揭示：「今為免重複辦理，以節省人力與時間，並免地政事務所與農地重劃連繫不夠而致分歧或錯誤起見，該府對於正在進行辦理農地重劃之地區，毋須另行辦理地目變更登記，應按重劃公告確定結果辦理登記。」況系爭土地並未參與土地交換分合，請被告提出有參加交換分合之土地清冊證明。而臺灣省政府51年11月16日（51）1116府民地戊字第0730號令載明事由係「為規定辦理農地重劃對土地交換分配之原則令仰遵照由。」該原則第2點載明：「面積過小耕地之處理。（一）共有耕地各共有人持分面積過小或個人有耕地面積過小者應由其在分配前依合併申請書內容之規定提出合併申請。」第4點明載：「分散土地以使用人為主按左列順序集中。……（二）原在同一處所之自耕地或承租耕地或自耕兼承租耕地因農水路之修築而不在同一分配區時，其不在同分配區之耕地向面積較大之處所集中，面積相同者，向距住所較近之處所集中。」可見土地交換分合乃像在重劃時經由合併申請，使數小面積耕地整合成大面積耕地，是農地重劃之所以須交換分合，係為達到使較小之耕地集中為較大耕地之目的。然系爭土地於60年重劃時並未依上開規定提出合併申請，而係自原有土地及鄰地分割出來後，獨自成為較小面積及新地號，若系爭土地重劃後之地目仍為田，根本無須多此一舉，被告亦未能提出系爭土地重劃當時有合併申請書，系爭土地對照清冊亦無交換分合之記載，從重劃後地籍原圖可見系爭土地並無面臨農路，屬不適合耕種的畸零地，證人蔡和卉亦證述「水泥溝是後來才改善的」，足證系爭土地重劃時並無設施自然灌溉排水系統，無水源可供灌溉。綜上情形均與上揭臺灣省政府二則函釋不符。

㈡聲明：⑴撤銷訴願決定及原處分。⑵被告應給付原告新台幣（下同）30萬元。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告係依雲林縣政府107年8月29日府地劃二字第1072714354號函辦理系爭土地更正登記，登記完畢後，於107年9月10日北地一字第1070008476號函通知土地所有權人，此函文性質僅屬觀念通知，尚不對外發生准駁之法律效果，非屬行政處分性質，不屬行政訴訟救濟範圍內。

2.系爭土地變更登記，第1階段係因雲林縣00000000000000000段000○0○號，地目為「田」，重劃後誤載地目為「墓」，應更正地目為「田」，第2階段被告始以107年9月5日北地資字第71390號土地登記申請書辦理收件並於同日登記完畢且通知原告，被告依權責僅能就第二階段進行說明如下：

⑴按土地法第69條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查照核准後，不得更正……」土地登記規則第13條規定：「土地法第68條第1項及第69條所稱登記錯誤，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者；所稱遺漏，係指應登記事項而漏未登記者。」

⑵原告因申請系爭土地使用地類別變更，因事涉重劃當時地目編定及適用法令疑義，經雲林縣政府重劃單位查明後，認為應將該地地目更正為「田」，函請被告辦理更正登記，被告即依據土地法第69條規定辦理更正登記，登記完畢後，該土地地目登記為「田」，與雲林縣政府之函內容完全一致，並無土地登記規則第13條所稱登記錯誤之情事。

另因土地登記機關之登記簿欄，可隨時提供一般人民申請謄本或查閱，能讓任何人隨時可查知土地之標示狀態與權利之歸屬，而土地法第69條之立法目的，係為匡正登記之錯誤與遺漏，提高土地登記之正確性，方能確保並維護未來之交易安全，以保障人民財產權，且對於人民之財產權並未增加法律所無之限制，與憲法第15條及第23條規定均無牴觸（釋字第598號參照）。本件係就土地標示狀態所為之更正，並沒有私人間權益糾紛，即無涉私權爭執，民事法院無從受理審判，故由地政機關依土地法第69條辦理逕為更正登記。

⑶本案爭點為土地重劃時，重劃新分配之土地地目應登記為何？原告援引75年1月10日地籍測量實施規則之相關規定，均與土地重劃無關聯，其援用之法令尚有違誤；另原告指稱被告援用60年間尚未公布施行之「農地重劃條例第18條」，經查閱被告訴願答辯書，皆無提及此項法令。該法規是訴願決定所援用。

⑷行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」係由修正前行政訴訟法第2條第1項「提起行政訴訟，在訴訟程序終結前，得附帶請求損害賠償。前項損害賠償，除適用行政訴訟之程序外，準用民法之規定，但民法第216條規定之所失利益，不在此限。」移列修正。其立法理由並敘明：「二、因行政機關之違法處分，致人民權利或法律上利益受損害者，經提起行政訴訟後，其損害有能除去者，有不能除去者。其不能除去者，自應准許人民於提起行政訴訟之際，合併請求損害賠償或其他財產上之給付，以保護人民之權利，並省訴訟手續之重複之繁……」（最高行政法院93

年度判字第494號行政判決參照），爰此，行政機關之違法處分不能除去者，方能合併請求損害賠償或其他財產上之給付，何況被告依據土地法第69條規定辦理更正登記，並無違法處分，原告主張被告應賠償精神損失10萬元、法規研究費10萬元，訴願書及函件撰稿費2萬元及行政訴訟一審律師費8萬元，並無理由。

3.雲林縣政府108年6月21日府地劃二字第1080056540號函提供系爭土地變更地目所適用之法規及相關資料，其函文說明略以：「二、按『登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。……由登記機關逕行更正之』為土地法第69條明文規定，及依據臺灣省政府令55年2月7日(55)27府民地戍字第8779號函釋略以，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』，先予敘明。三、查旨揭地號係於60年辦理尖山農地重劃交換分合之土地，依上開規定辦理並無誤。檢送重劃前、後地籍圖影本及相關資料各乙份供參。」另雲林縣政府亦派員出庭說明系爭土地確實位於尖山農地重劃交換分合之土地，且有設施灌溉排水系統水源可供灌溉，故系爭土地地目應編定為「田」，並無違誤。

4.土地法第69條雖規定在土地法第二篇第三章「土地總登記」篇，惟並未明定限於土地總登記始得適用，且該法條之立法目的係為匡正登記之錯誤與遺漏，提高土地登記之正確性，故實務上仍得適用「土地權利變更登記」，例如最高行政法院60年判字第217號判例、法務部79年5月3日（79）法律字第5895號函、內政部73年3月19日台內地字第216780號函、內政部70年8月7日台（70）內地字第37458號等函文內容皆

非更正土地總登記，且土地法第68條規定亦在土地法第三章「土地總登記」，經臺灣高等法院暨所屬法院84年度法律座談會民事類第16號，其研討結果，不僅指土地總登記，抑包括土地權利變更登記在內。爰此，土地法第69條亦可適用土地權利變更登記。

5.查土地登記規則第28條規定：「下列各款應由登記機關逕為登記：一、建物因行政區域調整、門牌整編或基地號因重測、重劃……五、其他依法律得逕為登記者。」土地法第69條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。……由登記機關逕行更正之。」是更正登記不僅可依土地登記規則第27條第1項第12款由權利人或登記名義人單獨申請，亦可依據土地登記規則第28條第1項第5款規定逕為登記。

6.按土地登記規則第13條規定：「土地法第68條第1項及第69條所稱登記錯誤，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者；所稱遺漏，係指應登記事項而漏未登記。」本件系爭土地於60年辦理重劃，當時之「農地重劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊」之新分配土地大山段1786-1地號之地目為「墓」，被告亦將該土地地目登記為「墓」，嗣被告107年辦理更正登記時，係依據雲林縣政府函文內容辦理更正，被告所為之登記皆為登記原因證明文件所載之內容相符，無土地法第68條所謂之登記錯誤，應負賠償責任之情。

7.系爭土地是60年尖山農地重劃內之土地，並非地籍圖重測內土地，而地籍測量實施規則第213條就係就地籍圖重測之規定，不適用於本案。

8.有關農地重劃之主管權責機關為雲林縣政府，非被告職責，被告於系爭土地更正登記事件中僅為執行機關，尚無裁量權，並無原告所稱二個以上機關本於各自權責共同參與之多階段行政處分之適用。另提出系爭土地73年雲林縣土地使用編定資料卡供參。依據雲林縣政府公文已經敘明，當時因為規劃新農路，從中間貫穿分割，係在重劃之前分割出來，404-2地號土地地目為田，當時分割出來404-4地號土地地目還是田，之後進行重劃，404-2地號與其他407-2、408-1、410-2等土地於戶號1244做分配，分割出來的404-4在重劃對照清冊2606-2做分配，分配後土地為1786-1地號土地，分配後面積變大，原告主張土地變小與事實不符。系爭土地不是分割出來的地號，而是重劃時直接編定的地號，分割是重劃之前的事實。依被告立場，當時重劃前404-2、404-4地號土地地目都是田，重劃前並沒有接受任何土地所有權人申請地目變更資料，故重劃後應該也要編定為田，故清冊編定為墓是明顯錯誤。

9.雲林縣政府108年12月9日府地劃二字第1082718083號函復本院：二、按原臺灣省政府令55年2月7日(55)27府民地戍字第8779號函釋略以，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。及依原臺灣省政府60年2月20日府民地甲字第78764號令核示簡化地目變更勘查程序縮短處理時限之革新作業方法第3點規定略以，土地所有權人應填具地目變更聲請書遞送轄管地政事務所，發交會勘小組人員辦理勘查地目變更，會勘小組應由地政事務所、縣市政府地政科、當地稅捐稽徵處及糧食單位指派專人組織會勘，地目之變更應依照變更實況，依法可予變更者為準，並送省政府備查，合先陳明

。

⑴有關原土地所有權人楊魯所○○○鄉○○段404-2、407-2、408-1、410-2地號土地及重劃當時由404-2地號分割出同段404-4地號土地參加本縣60年尖山農地重劃區內土地交換分合分配情形如下：㈠重劃前尖山段404-2、407-2、408-1、410-2地號等筆土地，均為地目田，重劃當時因新規劃農路（1851地號）貫穿尖山段404-2地號，致404-2地號分割出同段404-4地號，地目為田（因由404-2地號分割轉載依雲林縣政府59年12月7日雲府電地籍字第7876號令准比照台灣省地目等則調整辦法第24條規定逕為登記），尖山段404-2、407-2、408-1、410-2地號4筆土地合併在農路西側分配南北向，重劃後為大山段2086、2087、2088地號，地目均為田，並於60年6月2日登記完竣，分割後同段404-4地號受分配大山段1786-1地號（面臨新規劃水路1775、2091地號），地目應為田，上述土地均位於參加交換分合範圍，均分配予原土地所有權人，依上開原臺灣省55年2月7日函示，地目應為田無誤。㈡重劃後當時大山段1786-1地號清冊地目誤繕為墓應予更正為田，依簡化地目變更勘查程序縮短處理時限之革新作業方法第3點規定，由土地所有權人填具地目變更聲請書，遞送轄管地政事務所，發交會勘小組人員辦理勘查，經查並無上開土地原所有權人遞送申請地目變更相關資料，地政事務所亦無送件文件。本府依規以107年8月29日府地劃二字第1072714354號函請本縣00000000000段0000000號地目更正完竣。

⑵另當日開庭原告主張1786-1地號無法灌溉，本府於108年10月21日邀集會同相關單位人員現場勘查結果，毗鄰該地之1786地號2筆土地均為地勢較高，1786地號以抽水設備灌溉農

作物使用，並有照片為據，並無原告所稱情事。檢陳臺灣省政府55年2月7日（55）27府民地戊字第8779號令、臺灣省政府60年2月20日府民地甲字第78764號令核示簡化地目變更勘查程序縮短處理時限之革新作業方法、本府107年8月29日府地劃二字第1072714354號更正函、尖山段404-2、404-4地號舊謄本、大山段2086、2087、2088地號謄本、楊魯土地對照清冊、重劃前、後地籍圖及現況照片影本各1份。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠系爭土地之地目於60年重地重劃後是否登記錯誤？被告逕將系爭土地地目由「墓」變更為「田」，是否適法？

㈡原告請求被告給付損害賠償30萬元，是否有理由？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

原告於107年8月7日向被告申請將系爭土地之使用編定，由「農牧用地」更正為「殯葬用地」，被告於107年8月14日函請雲林縣政府釋示，雲林縣政府以107年8月29日府地用二字第1070083962號函復被告略以：「本案土地非於編定公告後辦理農地重劃，與作業須知第10點第2款情形未符。是以，本案仍請依作業須知第22、23點規定，俟申請人檢附更正編定申請書及相關合法證明文件向本所申請後，再據以辦理更正編定。」雲林縣政府另發現系爭土地於60年農地重劃前後地目不一致，重劃前為「田」，重劃後誤載為「墓」，乃於同日以府地劃二字第1072714354號函檢送更正後之雲林縣60年尖山農地重劃區內系爭土地對照清冊，請被告依規定辦理更正登記。被告乃依雲林縣政府上開函文意旨辦理更正系爭土地地目登記後，於107年9月10日以原處分通知土地所有權

人。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，此為兩造所不爭執，且有原告107年8月7日申請書、被告107年7月14日北地三字第1070007317號函、雲林縣政府107年8月29日府地用二字第1070083962號函、系爭土地對照清冊、登記謄本資料、被告107年8月29日變更土地登記申請書、雲林縣政府107年8月29日府地劃二字第1072714354號函、原處分、訴願決定、送達證書等件資料影本附卷可證（本院卷第79-88、101-108、117-122頁、訴願卷第5、14、74頁），此部分事實堪以認定。

㈡應適用的法令：

1.土地法第69條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。但登記錯誤或遺漏，純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，由登記機關逕行更正之。」

2.土地登記規則第13條規定：「土地法第68條第1項及第69條所稱登記錯誤，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者；所稱遺漏，係指應登記事項而漏未登記者。」

3.更正登記法令補充規定第1點規定：「登記錯誤或遺漏而有案可稽者，登記機關得逕為辦理更正登記，登記完畢後應通知全體利害關係人。」

4.行政程序法第第101條規定：「行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。」

㈢按內政部105年10月27日台內地字第1050436952號函：「要旨：『地目等則制度自106年1月1日廢除，並停止辦理地目變更登記』。內容：一、按地目等則制度日據時期依『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。本部於78年即報奉行政院原則同意地目等則制度應予廢除，嗣以88年3月3日台內地字第8888644號函釋逐步廢除地目等則制度之處理原則，並請有關機關儘速研擬替代措施並修正涉有地目等則之法規，持續推動迄今，各相關機關均已妥為因應，經本部召開會議研商獲致可全面廢除該制度之共識後，業已報奉行政院核復同意照辦，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』。二、為因應地目等則制度之廢除，本部刻正增修相關系統功能，故自106年1月1日起，土地登記及地價資料謄本及權利書狀，『將不再有地目等則之欄位』。倘民眾或行政機關有『原有或歷史地目等則』資料作為參考之需者，仍得依下列方式查詢，惟該等資料僅供參考…」，足見編定使用種類或使用地類別與地目性質並不同，且於土地登記簿所記載之地目與現況已不相符，故於106年1月1日廢除地目等則制度之登記項目在案，先予敘明。

1.本件原告於107年8月7日以系爭土地經農地重劃後之編定資料地目為「墓」，與編定使用地項目「殯葬用地」性質相符可直接編定為「殯葬用地」為由，申請系爭土地被誤編為「農牧用地」，擬請更正為「殯葬用地」；經雲林縣政府107年8月29日函覆被告稱：「本案經貴所依上開107年8月14日函查明於民國60年重劃，並於73年公告編定為特定農業區農牧用地。本案土地非於編定公告後辦理農地重劃，與作業須知第10點第2款情形未符。另依內政部90年1月11日台（90）內中地字第9001245號函說明三略以，『涉及更正編定為墳

墓用地部分，除持有貴縣非都市土地編定公告前之合法證明文件（核准埋葬之事業計畫文件）外，不得更正為墳墓用地。』（非都市土地使用管制規則於103年12月31日將墳墓用地修正名稱為殯葬用地）。是以，仍請依作業須知第22、23點規定，俟申請人檢附更正編定申請書及『相關合法證明文件』向貴所申請後，再據以辦理更正編定。四、另有關本案重劃當時地目銓定疑義，將由本府重劃單位另行函復。」有該件函文在卷可稽（見本院卷第87-100頁）。

2.續上，原告以系爭土地被誤編為「農牧用地」，向被告申請更正為「殯葬用地」，係屬使用類別變更之申請，與前述廢除前之地目是使用現況並不相同；況系爭土地60年重劃後之73年12月20日登記謄本編定使用種類資料亦記載「特定農業區農牧用地」（見本院卷第81頁），是原告以系爭土地在60年重劃後、登記謄本地目記載為「墓」，與編定使用地項目殯葬用地性質相符，可直接編定為殯葬用地之申請，無法逕認可採；故雲林縣政府上揭函說明內容係屬有據，且嗣被告於107年9月5日以北地三字第1070008134號函請原告檢附相關合法證明文件俾憑據以辦理更正編定之情，亦無不當，有該函文可佐（見訴願卷第38頁）。

㈣按「土地法第69條前段所稱之登記錯誤或遺漏，依土地登記規則第13條：『土地法第68條第1項及第69條所稱登記錯誤，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者；所稱遺漏，係指應登記事項而漏未登記者。』之規定，土地法第69條前段之『登記錯誤』係指『登記事項』與『登記原因證明文件』所載之內容不符者而言。」（最高行政法院108年裁字第462號裁定可參）；故本件被告應證明系爭土地之地目於60年農地重劃後登記為墓之登記事項，與其登記原因

證明文件所載內容有不符之情形。查：

1.雲林縣政府地政處土地重劃科人員蔡和卉固到庭陳稱：「系爭土地地目於60年農地重劃後登記為田之原因證明文件，為系爭土地重劃前、後土地謄本、地籍圖、農地重劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊，故認系爭土地地目登記為『墓』是登記錯誤」之詞；及雲林縣政府前於107年8月29日以府地劃二字第1072714354號函通知被告辦理更正登記，其說明稱：「二、○○○鄉○○段1786-1地號土地（即系爭土地）重劃○○○鄉○○段○○○○○○號，地目為『田』，重劃後誤載地目為『墓』，應更正地目為『田』，業經查處完竣，請貴所依規定辦理更正登記。」被告即於107年9月10日函通知原告稱：「說明二、本案經雲林縣政府查處資料結果，旨揭土地（即系爭土地）重劃○○○鄉○○段○○○○○○號，地目為『田』，重劃後誤載地目為『墓』，應更正登記為『田』，本所業已於107年9月5日辦理收件（收件字號：北地資字第71390號），並於同年9月5日辦畢登記，……。」之事，有各該函文可稽（見訴願卷第31-37頁）。而因該項更正登記已使原告所有系爭土地於106年1月1日之登記謄本上關於地目之登記事項，由「墓」變更為「田」，已屬變動系爭土地登記事項而對外直接發生法律效果，是被告辯述其以原處分通知原告地目變更登記之事僅係觀念通知之詞，並非可採。

2.惟審之(1)重劃前、後土地登記謄本（訴願卷第11-12頁、第67-71頁、本院卷第197-203頁）：重劃前尖山段404-4地號面積0.353公頃，係於60年2月1日分割自404-2地號面積（面積原為1.290公頃、分割後剩0.937公頃），地目均為「田」；重劃前尖山段404-4地號土地登記謄本上記載「收件日60

年6月2日，登記日60年6月15日，因實施農地重劃公告確定」，而重劃後係大山段1786-1地號即系爭土地，收件日及登記日亦分別係60年6月2日及60年6月15日面積0.488公頃，地目則為「墓」，但編定使用種類係特定農業區農牧用地（見本院卷第217-220頁）。(2)重劃前、後地籍圖：重劃前地籍圖（訴願卷第76頁、本院卷第205頁）顯示404-2地號地目「田」；重劃後地籍圖（訴願卷第77頁、本院卷第207-211頁）顯示該系爭土地大山段1786-1地號地目係「墓」。(3)系爭土地雲林縣農地重劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊（訴願卷第13頁、本院卷第103頁）記載重劃前地目「田」、面積0.353公頃，重劃後地目「墓」、面積0.488公頃等文字內容。足知雖重劃前謄本（404-4地號土地）及地籍圖（404-2地號）地目記載田，但重劃後系爭土地所在的地號（係1786-1地號)已不同，且重劃後謄本及地籍圖（1786-1地號)地目已記載墓，則系爭土地對照清冊記載系爭土地之地目係墓，依前開㈡之說明意旨，是否係依當時使用現況而記載系爭土地地目是墓，誠屬疑義。

3.再酌以雲林縣政府地政處土地0000000000000000段000○0○號分割出404-4地號？）對，因重劃有地上物在該處，所以重劃將其分割出來，剩下的耕地就集中分配另外的土地。……（尖山段404-2地號本來地目是田，土地分配清冊上為何變成墓地，以後再登記為墓？）當時的重劃有可能按照現況，現況就是墓，……（1786-2地號是否原告所有？）不是，就是鄰地，鄰地重劃後地目也是記載墓……」之情，應認系爭土地自404-2地號土地分割出來、重劃前係404-4地號土地面積0.353公頃、重劃後面積增為0.488公頃（此部分依雲林縣政府地政處土地重劃科承辦人員蔡和

卉到庭陳稱，及系爭土地對照清冊記載係面積地價差額補償應繳納額1620元，分別見本院卷第257、103頁），且變更地目為「墓」，究有無因實際使用狀況為墓地（此部分依兩造提出系爭土地相關照片顯示仍有部分墳墓，見本院卷第273、417-421、425-426頁），而於60年2月1日自404-2地號土地分割出來，並重劃後增加部分面積後、於60年6月15日登記為系爭1786-1地號土地，已不無疑義；故據上，自不當然可逕認清冊之記載為錯誤，而得由登記機關即被告逕行更正之情形，況上述重劃科人員蔡和卉亦稱當時有鄰地1786-2地號土地重劃後地目也是記載墓之事。

4.又雲林縣政府提出臺灣省政府55年2月7日令（本院卷第196頁）、51年11月16日令（本院卷第299頁）及「尖山區農地重劃工程規劃平面圖」及水圳圖（本院卷第275-281頁），於108年6月21日以府地劃二字第1080056540號函說明稱：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」，系爭土地於60年辦理尖山農地重劃交換分合之土地，且有設施灌溉排水系統水源可供灌溉，依上開規定應編定為「田」等詞，及土地重劃科承辦人員蔡和卉到庭陳稱「重劃當時可能有地上物在那邊，所以分割另一筆出來，但是又有規劃路線在那邊，所以其重劃後有灌溉的設施，所以我們會將其更正為『田』就是根據灌溉的部分來做更正。」之詞（見本院卷第337頁）；並雲林縣政府於108年12月9日以府地劃二字第1082718083號函覆說明雖稱：「有關原土地所有權人楊魯所○○○鄉○○段404-2、407-2、408-1、410-2地號土地及重劃當時由404-2地號分割出同段404-4地號土地參加本縣60年尖山農地重劃區內土地交換分合分配情形如下：(一)重劃前尖山

段404-2、407-2、408-1、410-2地號等筆土地，均為地目田，重劃當時因新規劃農路（1851地號）貫穿尖山段404-2地號，致404-2地號分割出同段404-4地號，地目為田（因由404-2地號分割轉載依雲林縣政府59年12月7日雲府電地籍字第7876號令准比照台灣省地目等則調整辦法第24條規定逕為登記），尖山段404-2、407-2、408-1、410-2地號4筆土地合併在農路西側分配南北向，重劃後為大山段2086、2087、2088地號，地目均為田，並於60年6月2日登記完竣，分割後同段404-4地號受分配大山段1786-1地號（面臨新規劃水路1775、2091地號），地目應為田，上述等地均位於參加交換分合範圍，均分配予原土地所有權人，依上開原臺灣省55年2月7日函示，地目應為田無誤。」(見本院卷第357-465頁），惟綜此係涉及重劃後地目應如何編定之問題，似非由上揭系爭土地對照清冊或登記簿、地籍圖等「登記證明原因文件」，即可明顯看出其錯誤，核非土地法第69條及土地登記規則第13條所稱之「登記錯誤」，而得逕予更正登記。

5.故綜上，應認被告並未證明系爭土地之地目於60年農地重劃後登記為墓之登記事項，與其登記原因證明文件（重劃後謄本及地籍圖地目已記載墓，清冊亦記載墓）所載內容有不符之情形。是被告以系爭土地重劃後謄本及地籍圖地目所記載墓地目「墓」係屬錯誤，而依土地法第69條之規定，將系爭土地地目由「墓」變更為「田」，已有違誤，應予撤銷，訴願決定予以維持，亦有未洽，故原告請求撤銷原處分及訴願決定，應予准許。

㈤按人民因國家之行政處分而受有損害，請求損害賠償時，現行法制，得依國家賠償法規定向民事法院訴請外，亦得依行政訴訟法第7條規定，於提起其他行政訴訟時合併請求。當

事人於行政訴訟程序中附帶提起損害賠償之訴，其實體上之法律關係，仍以民法有關規定為依據，則民法上有關損害賠償之相關規定，亦應準用於公法上之損害賠償，而由行政法院於行政訴訟程序中加以審理裁判（最高行政法院93年度裁字第675號裁定參照）。故本件原告依行政訴訟法第7條合併請求損害賠償，仍以受有損害為要件：

1.依前所述，被告不得依據土地法第69條規定就系爭土地地目「墓」部分逕予變更登記為「田」，故系爭土地登記謄本資料於106年1月1日前仍維持原登記地目為「墓」之記載。而參以台北高等行政法院107年度訴字第595號判決略以：「惟須說明者為，地目等則制度乃日治時期依土地使用現況所銓定，其後由我國政府沿襲使用，然自都市計畫法與區域計畫法分別制定施行後，關於都市及非都市土地之使用管制即以前揭法律及相關命令之規定為依據，內政部且於105年10月27日以台內地字第1050436952號函明文各部會與地方政府，自106年1月1日起正式廢除地目等則制度，則土地登記簿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。」則被告將系爭土地之地目由「墓」變更為「田」，已無法律上意義，應認原告未因原處分受有何損害；且系爭土地登記謄本資料於106年1月1日前仍維持原登記地目為「墓」之記載，亦與原告就系爭土地使用編定，向被告申請由「農牧用地」更正為「殯葬用地」一事，並無關涉，併此敘明。

2.又原告亦無民法第194條、第195條規定得請求非財產上損害賠償金額之情形，是以原告請求精神損失10萬元、法規研究費10萬元、訴願書函件撰搞費2萬元、行政訴訟一審律師費8萬元，共30萬元，均非有據，應予駁回。

㈥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，併此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　9　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵩　琇

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
（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　　109　　年　　1　　月　　9　　日

書記官　黃　靜　華