

# 高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭  
113年度訴字第198號  
113年10月17日辯論終結

原告 郭永權

訴訟代理人 方勝新 律師

被告 嘉義縣政府

代表人 翁章梁

訴訟代理人 陳奎樺

上列當事人間土地使用編定事件，原告不服內政部中華民國113年3月25日台內法字第1130006002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112年9月14日向被告申請將其所有○○縣○○鄉○○段（下稱豐收段）1277、1279、1280地號土地（面積0.097601公頃，下稱系爭土地），由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地。經被告審認系爭土地應與同段1278、1281、1276、1319、1308、1308-1至1308-4及1286、1323、1324地號特定農業區部分土地暨同段658、657、652地號部分土地為整體認定後，面積合計已超過0.12公頃，核與非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第35條之1第1項第2款規定不符，乃以112年11月14日府地用字第00000000

01 00號函駁回原告申請（下稱原處分）。原告不服，提起訴  
02 願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

03 二、原告起訴主張及聲明：

04 (一)主張要旨：

05 1.本件為課予義務訴訟，並以管制規則第35條之1第1項第2  
06 款為申請依據，而本件爭點在於「整體」土地如何認定。  
07 原告主張整體認定範圍應依證2「系爭土地與週邊土地  
08 圖」（本院卷第65頁左圖）作為整體認定之基礎，即系爭  
09 土地與豐收段1278、1281地號等計5筆土地作為整體認定  
10 範圍形成一個區塊三面毗鄰凹入鄉村區，東側毗鄰同段66  
11 0地號鄉村區道路用地（即圖說G點到H點），北側毗鄰同  
12 段1265地號鄉村區乙種建築用地（即圖說G點到F點），西  
13 側毗鄰同段1282、1283、1264地號等3筆鄉村區乙種建築  
14 用地（即圖說F點經E、D、C、B點到A點），且系爭土地與  
15 臨地豐收段1278、1281地號等5筆土地整體認定總面積低  
16 於0.12公頃，依法應屬可申請變更土地編定為特定農業區  
17 「甲種建築用地」。

18 2.被告「整體認定」之方式有以下之錯誤：

19 (1)錯誤引用內政部94年9月12日內授中辦地字第000000000  
20 0號函（下稱內政部94年9月12日函）說明(二)的部分。

21 (2)管制規則第35條之1第1項第2款非如同條項第1、3款規  
22 定，須有外圍「隔絕」規定，故縱然土地第四面之開口  
23 接連同樣係農牧用地之土地而無隔絕，亦不妨礙系爭土  
24 地已經符合同條項第2款規定；被告卻錯誤增加法所無  
25 之規定，又將不論是否符合管制規則第35條之1第1項各  
26 款之土地，只因有接連即全部納入整體認定範圍，顯係  
27 違誤。

28 (3)被告擴大土地認定範圍，將與管制規則第35條之1在於  
29 幫助毗鄰鄉村區土地能完整有效利用之立法目的相違  
30 背。

01 (4)被告所舉之例無法排除系爭土地申請變更編定之合法  
02 性：被告舉豐收段1319地號及1276地號土地之例佐證，  
03 然豐收段1319地號本身未三面連接鄉村區、豐收段1276  
04 地號雖可與系爭土地及豐收段1281、1278地號土地合併  
05 認定符合凹入鄉村區且三面連結鄉村區，但合併認定後  
06 即不符合最高面積限制，或1278地號土地單獨認定亦無  
07 法符合三面連接凹入鄉村區之條件，故此二筆土地均未  
08 「符合管制規則第35條之1第1項各款規定之要件」而不  
09 得納入整體認定之範圍，與本件無法相提並論。

10 (5)豐收段1286、1323、1324地號等鄉村區土地，實際已將  
11 非屬鄉村區之農地分隔為左右兩側，即左側同段1319、  
12 1308、1308-1至1308-4地號等農地及右側同段1277、12  
13 78、1279、1280、1281、1276、657、658、652地號等  
14 農地，二者顯非同一個整體，原處分卻全數納入「整體  
15 認定」，顯屬違誤。

16 3.特定農業區農地並非不可變更成為同區甲種建築用地：

17 (1)有相關作業要點及確定案件可循：如農業主管機關同意  
18 農業用地變更使用審查作業要點第6點第5款具體許可變  
19 更規定，以及雲林縣虎尾鎮龍安段585地號、南投縣草  
20 屯鎮日新段729地號等具體變更案件可循。此非被告所  
21 提「106年5月修正全國區域計畫相關農地政策處理原  
22 則」之抽象原則可相比。

23 (2)又管制規則第35條之1並未禁止現況非農用之農地申請  
24 變更編定為甲種建築用地，被告不可以此因素拒絕原告  
25 之申請。又如嘉義縣民雄鄉大崎段2063地號土地，與本  
26 件同為接鄰一般農業區農牧用地，亦僅就凹入面積加以  
27 認定，並無將其他接鄰之一般農業區農牧用地納入加以  
28 認定，且已變更編定為建築用地確定在案。

29 (3)又管制規則第35條之1為同規則第27條之例外規定，則  
30 原告據此申請系爭土地變更編定為甲種建築用地，並無  
31 牴觸農業部相關政策或區域計畫法、管制規則等相關規

01 定自明。況管制規則第35條之1已具體明確規範可以申  
02 請變更編定之條件，例如：最大面積上限、鄉村區三面  
03 包圍等規定，單就文理解釋已臻具體且明確，顯無被告  
04 所謂尚須嚴格限縮之論理解釋空間。

05 4.被告就原告之申請雖有裁量權，仍應依法為之，不可恣意  
06 裁量，法院對之亦有審理權。且就本案而言，三面接臨且  
07 凹入鄉村區係屬具體確定概念，有無三面接臨且凹入鄉村  
08 區就地籍圖說明顯一望即知，則被告顯無其他判斷之餘  
09 地，縱然假設三面接臨且凹入鄉村區係屬不確定法律概  
10 念，仍屬經驗性的不確定法律概念，在判斷上須以一般人  
11 經驗為標準，依照證據為適當之判斷，且判斷亦不得違背  
12 平等原則。

13 (二)聲明：

14 1.訴願決定及原處分均撤銷。

15 2.被告應依原告112年9月14日申請，作成准許原告所有系爭  
16 土地由特定農業區農牧用地變更編訂為同區甲種建築用地  
17 之行政處分。

18 三、被告答辯及聲明：

19 (一)答辯要旨：

20 1.管制規則第35條之1所稱「凹入鄉村區」，係屬鄉村區與  
21 特定農業區、一般農業區等分區之邊界判斷問題，應就原  
22 編定之分區情形整體觀察。則本件鄉村區範圍經整體觀察  
23 應為豐收段660地號西南側界址點與同段1307地號東南側  
24 界址點連線暨其北側各該鄉村區土地包圍之區域，實際範  
25 圍內之土地即系爭土地及豐收段1278、1281、1276、131  
26 9、1308、1308-1至1308-4及同段1286、1323、1324特定  
27 農業區部分暨同段658、657、652地號部分土地(另含豐收  
28 段1319地號南側之好收段好收小段土地，本院卷第317頁)  
29 。同段1282、1286、1323、1224等4筆土地僅有極少部分  
30 向南突出，倘若將「凹入鄉村區」範圍以上述同段1286、  
31 1323、1324地號為界，刻意切割為東側、西側二區，則顯

01 不合理，亦與應以現有建地邊緣為範圍劃為鄉村區之規定  
02 不符。至於原告所提證2(本院卷第65頁)係由原告自行繪  
03 製，正確性顯有可疑，當不具證據能力。則前述區域面積  
04 顯已逾管制規則第35條之1第1項第2款規定最大面積0.12  
05 公頃之限制，原告之申請自不應准許，原處分並無違誤。

06 2.被告就本件整體認定並無違誤：

07 (1)豐收段1286、1323及1324地號部分土地在75年間第1次  
08 編定及後續鄰地更正編定情形，並非現有建地邊緣劃設  
09 而有錯誤，爰於土地登記簿辦理加註以符實際，故其南  
10 側(即同段1282地號西南側界址點與1318地號東南側界  
11 址點連線以南區域)係屬特定農業區，應納入本件審查  
12 參據。

13 (2)原告對面積計算方式容有誤解：依內政部94年9月12日  
14 函及97年6月4日內授中辦地字第0000000000號函(下稱  
15 內政部97年6月4日函)「整體認定」範圍界線，係以  
16 「先審認符合管制規則第35條之1第1項各款規定之要件  
17 後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之」，並  
18 非如原告所述，自行定義部分土地屬「已符合第1項各  
19 款規定」、部分土地屬「不符合第1項各款規定」並分  
20 別計算面積。倘依原告主張，以豐收段1276或1319地號  
21 為例，屬原告所稱「不符合第1項各款規定」，又何以  
22 認定該二地號與系爭土地有何本質差別？而有不得變更  
23 之別？故原告主張係有誤解。又依原告所陳計算方式，  
24 不符面積限制之凹入鄉村區範圍內之土地，皆可利用農  
25 業發展條例第16條第1項第1款但書規定，透過約定由案  
26 外他人以購置毗鄰耕地理由，以技巧性分割合併土地之  
27 方式，移轉(拋棄)其土地予鄰地，縮減其面積至符合法  
28 規面積限制，再行申請用地變更進而達到變更編定為建  
29 築用地之目的，則管制規則第35條之1面積規定即形同  
30 具文，自非合理。且原告僅計算其主張之5筆土地之方

01 法，實則為原告基於其想像所自創之理論，難謂有理由。  
02

03 (3)系爭土地既編定為農牧用地，原告於用地未變更前自應  
04 依相關法規作農業使用，惟系爭土地現況係為鋼構建物、鋪設水泥並作大客車停車場等違規使用，並非農業  
05 使用，原告稱不予變更編定會農業干擾云云，純係個人  
06 想像。  
07

08 3.非都市土地經應依其容許使用之項目及許可使用細目使用，且特定農業區土地原則禁止變更為甲種建築用地：  
09

10 (1)106年5月修正全國區域計畫已敘明農地相關政策處理原則，應予慎重，不可輕易變更。  
11

12 (2)管制規則第35條之1應採限縮解釋：依管制規則第27條  
13 附表三規定，特定農業區，除本規則另有規定者，得依  
14 其規定辦理外，不允許變更編定為甲種建築用地。惟管制  
15 規則第35條之1就原未容許為建築使用之非都市土地，  
16 因土地零星或狹小，為提高土地使用效能，許其在  
17 一定要件下可申請按其毗鄰土地變更編定為甲種或丙種  
18 建築用地，自屬第27條之例外規定，應嚴格解釋，以符  
19 合相關土地利用管制法規及前述修正全國區域計畫意  
20 旨。

21 (3)原告所舉農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業  
22 要點第6點第5款為允許變更規定，實係混淆用地變更應  
23 先有符合管制規則，方有農業主管機關同意農業用地變  
24 更使用一事。至於所舉雲林縣、南投縣及嘉義縣土地變  
25 更案，因相關土地僅有1宗土地，自與本件多筆土地應  
26 整體認定意旨全然無關，尚難比附援引。

27 4.原告申請系爭土地由開發強度低之農牧用地變更為強度高  
28 之甲種建築用地，土地利用價值劇增，核屬授益處分，被  
29 告自有裁量空間。又被告為區域計畫法第4條所定之地方  
30 主管機關，自應視個案是否符合凹入鄉村區範圍，有判斷  
31 餘地。

01 (二)聲明：原告之訴駁回。

02 四、爭點：本件依管制規則第35條之1第1項第2款「凹入鄉村區  
03 之土地」整體範圍應如何認定？

04 五、本院的判斷：

05 (一)前提事實：

06 前揭爭訟概要所載事實，有原告112年9月14日申請書件（本  
07 卷第67-147頁）、原處分（本院卷第53-55頁）及訴願決定  
08 書（本院卷第57-63頁）等件附卷可查，堪認為真實。

09 (二)○○市○○○○區邊緣畸零不整土地變更編定為建築用地要  
10 件：

11 1.區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，  
12 不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政  
13 府，按照○○市○○○○區使用計畫，製定非都市土地使用  
14 分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，  
15 實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機  
16 關定之。」準此，實施區域計畫地區之非都市土地，應由  
17 直轄市或縣（市）政府按照○○市○○○○區使用計畫，製  
18 定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，授權中央  
19 主管機關訂定管制規則實施管制。又非都市土地使用地類  
20 別之編定，為土地使用管制措施之一環，所指「編定」應  
21 包括土地使用地類別之第1次編定及變更編定，此為土地  
22 使用管制規範所必要，而屬區域計畫法第15條第1項規定  
23 所授權之範圍。次按，管制規則為內政部依區域計畫法第  
24 15條第1項規定授權訂定，該規則第35條之1第1項、第4項  
25 分別規定：「(第1項)○○市○○○○區邊緣畸零不整且  
26 未依法禁、限建，並經直轄市或縣（市）政府認定非作為  
27 隔離必要之土地，合於下列各款規定之一者，得在原使用  
28 分區內申請變更編定為建築用地：一、毗鄰鄉村區之土  
29 地，外圍有道路、水溝或各種建築用地、作建築使用之特  
30 定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區等隔  
31 絕，面積在0.12公頃以下。二、凹入鄉村區之土地，三面

01 連接鄉村區，面積在0.12公頃以下。三、凹入鄉村區之土  
02 地，外圍有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，  
03 或其他經直轄市或縣（市）政府認定具明顯隔絕之自然  
04 界線，面積在0.5公頃以下。……(第4項)符合第1項各款  
05 規定有數筆土地者，土地所有權人個別申請變更編定時，  
06 依前條第5項規定辦理。」同法第35條第5項規定：「符合  
07 第1項各款規定有數筆土地者，土地所有權人個別申請變  
08 更編定時，應檢附周圍相關土地地籍圖簿資料，直轄市或  
09 縣（市）政府應就整體加以認定後核准之。」為○○市○○  
10 ○○區邊緣畸零不整且未依法禁、限建土地，變更編定為  
11 建築用地所為之要件規定，核與母法並無牴觸，先予指  
12 明。

13 2.次按內政部94年9月12日函釋：「主旨：關於管制規則第3  
14 5條之1執行疑義乙案，請依會商結論辦理，請查照。說  
15 明：……二、有關……管制規則第35條之1執行疑義，案  
16 經……開會研商，獲致決議如下：(一)管制規則第35條之1  
17 第3項規定，土地所有權人個別申請變更編定時，其『整  
18 體認定』範圍界線之認定方式：1、按符合管制規則第35  
19 條之1第1項所列各款規定之一者，得在原使用分區內申  
20 請變更編定為建築用地。依上開規定申請變更編定案件，  
21 如涉及同條第3項規定，土地所有權人個別申請變更編  
22 定時，其『整體認定』範圍界線，係以先審認符合同條第1  
23 項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內土地整體  
24 加以認定之。……(二)依管制規則第35條之1第1項各款  
25 申請變更編定之土地，應以申請變更編定時該筆或多筆  
26 土地之整筆面積計算，不得以部分面積經變更編定分割  
27 後即可符合認定基準，而僅就其部分面積申請變更編定。  
28 ……。」為區域計畫法之主管機關為協助下級機關解釋  
29 法令、認定事實所為之解釋性函釋，核其意旨，並未逸出  
30 管制規則第35條之1第1項第2款之文義範圍，亦與該條規  
定之立法目的

01 相符，自得作為下級機關辦理依管制規則第35條之1規定  
02 申請變更編定為「甲種建築用地」案件之處理依據。

03 3. 綜上可知，鄉村區邊緣畸零土地，欲在原使用分區內，申  
04 請變更編定為甲種建築用地，如符合各款規定有數筆土  
05 地，各該土地所有權人個別申請變更編定時，其「整體認  
06 定」範圍界線，係以先審認符合同條第1項各款規定之要  
07 件後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之。

08 (三) 被告否准原告變更之申請適法有據：

09 1. 被告認定凹入鄉村區之範圍：

10 查原告於112年9月14日向被告申請系爭土地變更編定類別  
11 為特定農業區甲種建築用地，有非都市土地變更編定申請  
12 書在卷可參(本院卷第193頁)。而系爭土地毗鄰土地包括  
13 豐收段1265、1264、1282鄉村區乙種建築用地、同段127  
14 6、1278、1281地號土地係特定農業區農牧地用，有各該  
15 土地登記第二類謄本及地籍圖謄本在卷可稽(本院卷第8  
16 7、93、97、105、201-203頁)。依附件地籍圖觀之，系  
17 爭土地核係凹入特定農業區及小部分鄉村區等使用分區之  
18 土地，未有三面凹入鄉村區之情形，惟如併計同段660地  
19 號西南側界址點與同段1307地號東南側界址點連線暨其北  
20 側各該鄉村區土地包圍之區域，實際範圍內之土地即系爭  
21 土地及同段1278、1281、1276、1319、1308、1308-1至13  
22 08-4及同段1286、1323、1324地號特定農業區部分土地，  
23 暨同段658、657、652地號部分土地(本院卷第317頁，如  
24 附件)為整體觀察，始符合前開凹入鄉村區之土地三面連  
25 接鄉村區之情形，然合計上開土地之面積為4,738.69平方  
26 公尺，是被告主張系爭土地經整體認定後，面積不符合管  
27 制規則第35條之第1項第2款須面積在0.12公頃以下始得申  
28 請之規定，故以原處分認定系爭土地無法由「特定農業區  
29 農牧用地」，變更編定為「特定農業區甲種建築用地」，  
30 即屬有據。

01 2.僅計入豐收段1286、1323、1324地號東側土地面積之觀  
02 察：

03 再者，本件凹入鄉村區範圍如前述，該區域之面積顯已逾  
04 管制規則第35條之1第1項第2款規定最大面積0.12公頃之  
05 限制。退步言之，縱不計入豐收段1323、1324、1286地號  
06 土地面積(原告認同段1286、1323、1324地號等鄉村區土  
07 地，實際已將非屬鄉村區之農地分隔為東側西側二區)，  
08 僅計算前述東側凹入範圍之同段1277、1278、1279、128  
09 0、1281、1276地號土地，且尚未加計範圍內之同段657、  
10 658(部分土地)，面積合計已達0.174137公頃，亦逾該0.1  
11 2公頃面積之限制。

12 3.原告認定「整體範圍」之主張並不足採：

13 (1)原告雖主張依管制規則第35條第5項、第35條之1第4項  
14 及內政部94年9月12日函釋可知，凹入鄉村範圍土地之  
15 認定，既無管制規則第35條之1第1項第1、3款以申請之  
16 土地需有外圍「隔絕」之規定，土地所有人依本款所為  
17 之申請，即允許土地接臨同為農地之土地，且於申請變  
18 更土地之面積小於0.12公頃，即符合凹入鄉村區農地之  
19 整體認定，就原告之申請案而言，除系爭土地外，計入  
20 豐收段1278、1281地號，顯符合凹入鄉村區範圍，被告  
21 擴張「整體認定」範圍達18筆土地，顯屬悖於管制規則  
22 強化鄉村區零碎土地利用之本意云云。

23 (2)然查，凹入鄉村區之「整體認定」，其流程為先審認符  
24 合管制規則第35條之1第1項各款規定之要件後，再就其  
25 符合要件範圍內土地整體加以認定之。依附件地籍圖  
26 中，同段1278、1281地號土地，毗鄰鄉村區(農牧用  
27 地、交通用地)，原告主張計入整體觀察，固屬有憑，  
28 惟同段1276、657、1319地號土地，依附件地籍圖及原  
29 告製作之認定範圍圖(本院卷第65頁)，亦均屬鄰接鄉村  
30 區之農牧用地，與原告主張應列為整體觀察之同段127  
31 8、1281地號土地，並無本質上之差異，原告將之排

01 除，顯非整體之觀察及認定。實則原告上開主張，顯係  
02 將「凹入鄉村區之土地面積在0.12公頃以下」之限制，  
03 解為申請人有選擇權，申請人可擇取應整體認定之部分  
04 土地(不逾0.12公頃)以為認定，然此解釋顯與上開管制  
05 規則要求應以擬聲請變更編訂之土地「整體認定」後不  
06 逾0.12公頃之限制有違，故原告主張並無足採。從而，  
07 原告主張凹入鄉村區之土地，如申請人「申請面積」在  
08 0.12公頃以下即屬認定之整體，亦屬無據。

09 (四)綜上所述，原告主張，尚非可採，被告審認系爭土地不符管  
10 制規則第35條之1第1項第2款之規定，以原處分否准系爭土  
11 地變更編定為特定農業區甲種建築用地之申請，核無違誤，  
12 訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷原處分  
13 及訴願決定，並請求被告應依原告之申請作成准許系爭土地  
14 由特定農業區農牧用地，變更編定為同區甲種建築用地之處  
15 分，為無理由，應予駁回。

16 六、又原告於本件言詞辯論終結後，復以凹入鄉村區範圍土地之  
17 認定，主管機關審認之範圍非僅限於申請書所載擬申請變更  
18 之地號，鈞院言詞辯論時，似認僅就申請書所載地號(系爭  
19 土地)為審認，與原告主張之事實有異，更涉及法律之正確  
20 適用，爰聲請再開言詞辯論。惟本件有關凹入鄉村區土地整  
21 體認定之爭議，已經本院認定及說明如上，原告上開主張無  
22 礙本院依現有事證已足為本案論斷之認定，附予指明。又本  
23 件事證已臻明確，兩造其餘主張，對本件判決結果不生影  
24 響，自無再逐一論述之必要，併此敘明。

25 七、結論：原告之訴無理由。

26 中 華 民 國 113 年 11 月 4 日

27 審判長法官 林 彥 君

28 法官 廖 建 彥

29 法官 黃 堯 讚

30 一、上為正本係照原本作成。

- 01 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭  
 02 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
 03 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
 04 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
 05 繕本）。
- 06 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
 07 逕以裁定駁回。
- 08 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
 09 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
 10 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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。

01

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。

02

中 華 民 國 113 年 11 月 4 日

03

書記官 林 映 君