

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第三庭

03 113年度訴字第319號

04 民國113年11月21日辯論終結

05 原 告 何慶章
06 被 告 臺東縣政府
07 代 表 人 饒慶鈴
08 訴訟代理人 張哲熙
09 謝函霖

10 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
11 年5月24日台內法字第1130020060號訴願決定，提起行政訴訟，
12 本院判決如下：

13 主 文

- 14 一、原告之訴駁回。
15 二、訴訟費用由原告負擔。

16 事實及理由

17 一、爭訟概要：

18 緣原告於民國113年2月5日向臺東縣關山地政事務所(下稱關
19 山地所)申請將其所有坐落○○縣○○鄉○○段(下稱錦富
20 段)21地號土地(面積0.028030公頃，下稱系爭土地)，由
21 特定農業區水利用地變更編定為同區甲種建築用地。經關山
22 地所以113年2月17日東關地價字第0000000000號函轉被告辦
23 理，案經被告審認系爭土地為錦富段19、22、26、20、20-1
24 地號土地所包圍，其中錦富段19地號為交通用地，同段26地
25 號為水利用地，另同段22、20、20-1地號為農牧用地，未有
26 相鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府
27 專案計畫興建住宅特定目的事業用地之情形，且系爭土地及
28 其連接土地同為特定農業區，亦非屬使用分區為鄉村區邊緣
29 土地，核與非都市土地使用管制規則(下稱管制規則)第35
30 條、第35條之1規定不符，乃以113年3月7日府地用字第0000

01 000000號函駁回訴原告申請（下稱原處分）。原告不服，提
02 起訴願，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.系爭土地為錦富段19、22、26、20、20-1地號土地「所包
06 圍」或「毗鄰」。而前揭「毗鄰」土地之用地狀況，其前
07 方外圍面臨土地即伯朗大道(馬路)之交通用地(錦富段19
08 地號)，系爭土地上左方本身就是一條既有灌溉水溝，其
09 以西為池上鄉「新開園老田區」，並已列入文化景觀；右
10 方外圍土地，即錦富段20地號土地前方寬度約為6-10公尺
11 之範圍，為同區甲種建築用地(錦富段15地號，門牌號
12 碼：池上鄉新開園5-1號、錦富段9-1地號，門牌號碼：池
13 上鄉新開園9號)上居民進出伯朗大道(馬路)必經之唯一水
14 泥路通道。另右方外圍土地，即錦富段20-1地號，其使用
15 地類別雖屬農牧用地，但實際上該土地則為土地公廟，為
16 居民及信徒經常前往祭拜之場所。錦富段20-1及20地號係
17 同一所有權人，而錦富段21地號為地形狹長並與左方臨地
18 錦富段22地號，因自然地勢有明顯落差，無法合併整體利
19 用，屬管制規則第35條第3項第3款規定情事。準此，原告
20 主張系爭土地符合管制規則第35條第1項第2款規定之構成
21 要件，自得按其毗鄰土地申請變更編定為甲種建築用地。

22 2.其次，原告主張「參照」農地重劃條例第5條第3款、興辦
23 工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請審查辦法第4
24 條、自由貿易港區設置管理條例第3條第5款、大眾捷運法
25 第7條第2項等規定，將「毗鄰」乙詞採廣義的「毗鄰連
26 接」之法律解釋，及內政部94年9月12日內授中辦地字第0
27 000000000號函釋關於管制規則第35條之1執行疑義「整體
28 認定」範圍界線之認定方式，但並未主張「適用」之。惟
29 被告就系爭土地之毗鄰範圍認定僅有錦富段19、22、26、
30 20、20-1等地號土地，使用狀況之說明係為編定地目，並
31 未描述其實際使用狀況，自與原告主張含同區甲種建築用

01 地(錦富段15地號、錦富段9-1地號)及所揭土地之「實際
02 使用狀況」，自有未符，亦顯見被告採「地號相連接」之
03 「限縮解釋」「毗鄰」文義之不當，更與區域計畫法所提
04 倡之土地有效利用及公共利益之立法目不符。

05 (二)聲明：

06 1. 訴願決定及原處分均撤銷。

07 2. 被告對於原告113年2月5日之申請，應作成准予將系爭土
08 地非都市土地變更編定為甲種建築用地的行政處分。

09 三、被告答辯及聲明：

10 (一)答辯要旨：

11 1. 系爭土地為特定農業區水利用地，其北側毗鄰錦富段19地
12 號交通用地，西側毗鄰錦富段22地號農牧用地，南側毗鄰
13 錦富段26地號水利用地，東側毗鄰錦富20、20-1地號均為
14 農牧用地，故系爭土地並無毗鄰甲種、丙種建築用地或已
15 作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的
16 事業用地之情形，與管制規則第35條本文規定不符，自不
17 得變更編定為建築用地。

18 2. 系爭土地之使用分區為特定農業區，其毗鄰同段19、22、
19 26、20、20-1地號土地均為特定農業區，則系爭土地非位
20 屬鄉村區邊緣畸零不整之土地，亦不符合管制規則第35條
21 之1規定，自無從就其範圍整體認定。

22 3. 另依一般法律概念，法或函釋未明定「毗鄰」一詞之定
23 義，應為一般通俗解釋，所謂「毗鄰」意為比鄰互相接連
24 之意，倘有特殊定義，法律自將於條文或函釋定義解釋其
25 內容，原告稱自由貿易港區設置管理條例第3條第5款之規
26 定得以參照，惟該條例非區域計畫法授權之法律，應與本
27 規則無涉。另原告稱依內政部94年9月12日內授中辦地字
28 第0000000000號函釋有關管制規則第35條之1「整體認
29 定」可適用於管制規則第35條等語，亦有所誤解。

30 (二)聲明：原告之訴駁回。

01 四、爭點：系爭土地是否符合管制規則第35條第1項第2款或第3
02 項第3款規定，得由特定農業區農牧用地申請變更編定為同
03 區甲種建築用地？

04 五、本院的判斷：

05 (一)前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，有系爭土地謄本及異
06 動索引查詢資料（第135-137頁）、原告113年2月5日非都市
07 土地（水利用地）變更為適當用地申請書（第109-114
08 頁）、關山地所113年2月17日函（第117頁）、原處分（第3
09 1-32頁）及訴願決定書（第79-83頁）等件附本院卷可以證
10 明。

11 (二)應適用之法律及說明

12 1.按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施
13 後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣
14 (市)政府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市
15 土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關
16 核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中
17 央主管機關定之。」準此，實施區域計畫地區之非都市土
18 地，應由直轄市或縣(市)政府按照○○市○○○區使用
19 計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，
20 授權中央主管機關訂定管制規則實施管制。又非都市土地
21 使用地類別之編定，為土地使用管制措施之一環，所指
22 「編定」應包括土地使用地類別之第1次編定及變更編
23 定，此為土地使用管制規範所必要，而屬區域計畫法第15
24 條第1項規定所授權之範圍。次按，管制規則為內政部依
25 區域計畫法第15條第1項規定授權訂定，該規則第35條規
26 定：「(第1項)毗鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住
27 宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地
28 之零星或狹小土地，合於下列各款規定之一者，得按其毗
29 鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築用地：一、為各種
30 建築用地、建築使用之特定目的事業用地或都市計畫住宅
31 區、商業區、工業區所包圍，且其面積未超過0.一二公

01 頃。二、道路、水溝所包圍或為道路、水溝及各種建築用
02 地、建築使用之特定目的事業用地所包圍，且其面積未超
03 過0.一二公頃。三、凹入各種建築用地或建築使用之特
04 定目的事業用地，其面積未超過0.一二公頃，且缺口寬
05 度未超過20公尺。四、對邊為各種建築用地、作建築使用
06 之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區
07 或道路、水溝等，所夾狹長之土地，其平均寬度未超過10
08 公尺，於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境。五、面積未
09 超過0.0一二公頃，且鄰接無相同使用地類別。……(第4
10 項)第1項及前項道路、水溝及各種建築用地或建築使用之
11 特定目的事業用地，指於中華民國78年4月3日臺灣省非都
12 市零星地變更編定認定基準頒行前，經編定或變更編定為
13 交通用地、水利用地及各該種建築用地、特定目的事業用
14 地，或實際已作道路、水溝之未登記土地者。但政府規劃
15 興建之道路、水溝或建築使用之特定目的事業用地及具公
16 用地役關係之既成道路，不受前段時間之限制。」第35條
17 之1第1項規定：「○○市○○○○區邊緣畸零不整且未依
18 法禁、限建，並經直轄市或縣(市)政府認定非作為隔離
19 必要之土地，合於下列各款規定之一者，得在原使用分區
20 內申請變更編定為建築用地：……」為毗鄰甲種、丙種建
21 築用地或鄉村區邊緣零星或狹小土地，得申請變更編定為
22 建築用地，所為之要件規定，核與母法並無牴觸，先予指
23 明。

24 2. 內政部解釋性行政規則：

25 (1) 鄉村區邊緣畸零不整土地使用編定變更之整體認定：

26 內政部94年9月12日內授中辦地字第0000000000號函
27 (下稱94年9月12日函)示：「……說明：……二、
28 ……(一)……1、按符合非都市土地使用管制規則第3
29 5條之1第1項所列各款規定之一者，得在原使用分區內
30 申請變更編定為建築用地。依上開規定申請變更編定案
31 件，如涉及同條第3項規定，土地所有權人個別申請變

01 更編定時，其『整體認定』範圍界線，係以先審認符合
02 同條第1項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內
03 土地整體加以認定之。……」

04 (2)毗鄰之文義解釋：

05 內政部105年4月12日內授中辦地字第0000000000號函說
06 明二意旨略以，有關管制規則第35條規定及其所稱「毗
07 鄰」，係指申請變更編定之零星或狹小土地須至少有一
08 邊(面)與「甲種、丙種建築用地或已作……特定目的事
09 業用地」直接相連接(緊鄰)，且其餘邊有特定情形之一
10 者，得申請變更編定為甲種、丙種建築用地。……」
11 (見訴願卷第89頁，下稱內政部105年4月12日函)。

12 (3)前揭2解釋函均為區域計畫法之主管機關為協助下級機
13 關解釋法令、認定事實所為之解釋性函釋，核其意旨，
14 並未逸出管制規則第35條第1項、第35條之1之文義範
15 圍，亦與該條規定之立法目的相符，自得作為下級機關
16 辦理依管制規則第35條、35條之1規定申請變更編定案
17 件之處理依據。

18 3.原告主張「毗鄰」非限於直接相連接(緊鄰)部分：

19 (1)原告主張管制規則第35條第1項「毗鄰」一詞，訂定當
20 時並未從立法上予以明確定義，則解釋上應與現行法律
21 體系中其他法律如「自由貿易港區設置管理條例第3條
22 第5款(毗鄰：指下列情形之一者)」、「大眾捷運法第7
23 條第4項(大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理
24 開發所需之土地)」、「興辦工業人使用毗連非都市土
25 地擴展計畫申請審查辦法(依產業創新條例第65條第7項
26 規定授權訂定)第4條第1款規定(毗連非都市土地與原廠
27 土地相連接)」有關「毗連」「毗鄰」為相同之理解，
28 即「毗鄰」包括土地整體觀之屬「土地相連接」之情
29 形，而非如內政部上開函示所採取之「直接相連接(緊
30 鄰)」，以提高土地使用效能云云。

01 (2)惟按管制規則第27條第2項規定：「前項使用分區內各
02 種使用地之變更編定原則，除本規則另有規定外，應依
03 使用分區內各種使用地變更編定原則表如附表三辦
04 理。」可知，特定農業區，除管制規則另有規定者，得
05 依其規定辦理外，不允許變更編定為甲種建築用地。而
06 管制規則第35條、第35條之1就原未容許為建築使用之
07 非都市土地，因受建築用地包圍或土地零星或狹小，為
08 提高土地使用效能，許其在一定要件下可申請按其毗鄰
09 土地變更編定為甲種或丙種建築用地，自屬第27條之例
10 外規定，上開例外准許的情形，自應採嚴格解釋，始得
11 以貫徹農地原則上應依其編定而為使用之意旨，原告上
12 開主張，任意擴張適用範圍，顯與管制規定之立法目的
13 不符，並無可採。

14 (三)原告申請擬變更之土地未毗鄰甲種、丙種建築用地：

15 1.查系爭土地為特定農業區水利用地，面積合計0.028030公
16 頃(見本院卷第135頁)，其北側毗鄰錦富段19地號交通用
17 地，西側毗鄰錦富段22地號農牧用地，南側毗鄰錦富段26
18 地號水利用地，東側毗鄰錦富段20、20-1地號農牧用地，
19 並無毗鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住宅、勞工住
20 宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地或為該用
21 地所包圍之情形(見本院卷第185頁)，與前揭內政部105年4
22 月12日函有關「毗鄰」之文義解釋指與甲種、丙種建築用
23 地直接相連接(緊鄰)之情形未符。再者，查系爭土地位屬
24 特定農業區，其毗鄰土地亦皆為特定農業區(見本院卷第1
25 43-183頁)，非位屬鄉村區邊緣土地，與管制規則第35條
26 之1第1項各款規定要件不符。

27 2.原告雖依其提供之地籍圖本、系爭土地現況照片(見本院
28 卷第63-75頁)可認系爭土地前方外圍面臨土地即伯朗大道
29 (錦富段19地號)，系爭土地上左方本身有灌溉水溝，西為
30 池上鄉「新開園老田區」，右方外圍土地，即錦富段20地
31 號土地前方寬度約為6~10公尺之範圍，為同區甲種建築用

01 地(錦富段15地號、9-1地號土地)連接伯朗大道之通道，
02 是系爭土地為道路、水溝及各種建築用地、建築使用之特
03 定目的事業用地所包圍，並以其主張「毗鄰」之定義，系
04 爭土地之現狀，實與管制規則第35條第1項第2款規定之構
05 成要件相符云云，無非一己之法律見解，並無足採。

06 六、綜上所述，原告之主張均非可採，原處分於法有據，訴願決
07 定予以維持，亦無違誤。原告仍執前詞指摘原處分及訴願決
08 定違法，應予撤銷，及請求判命被告應依其申請，作成准原
09 告所有系爭土地變更編定為甲種建築用地之行政處分，均無
10 理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防
11 禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核於判決結果不生影
12 響，爰無逐一論列之必要。

13 七、結論：原告之訴為無理由。

14 中 華 民 國 113 年 12 月 12 日

15 審判長法官 林 彥 君

16 法官 廖 建 彥

17 法官 黃 堯 讚

18 一、上為正本係照原本作成。

19 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
20 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
21 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
22 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
23 繕本）。

24 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，
25 逕以裁定駁回。

26 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
27 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
28 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
29

得不委任律師為 訴訟代理人之情 形	所需要件

<p>(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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。
<p>(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</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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。
<p>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。</p>	

中 華 民 國 113 年 12 月 16 日

書記官 林 映 君