高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
114年度訴字第331號
115年4月28日辯論終結

原　　告　張書語

訴訟代理人　劉邦繡　律師
　　劉芩涵　律師
被　　告　嘉義縣政府
代　表　人　翁章梁
訴訟代理人　呂文正
　　蕭嘉銘

上列當事人間非都市土地使用管制規則事件，原告不服內政部中華民國114年8月25日台內法字第1140031603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、事實概要：

緣原告所有坐落○○縣○○市○○段○○小段（下同）000地號土地（面積為0.0785公頃，下稱系爭土地）於民國75年11月1日經被告公告編定為特定農業區農牧用地。原告以系爭土地北側、東側毗鄰000-0地號鄉村區交通用地、南側毗鄰000地號特定農業區農牧用地、西側毗鄰000地號鄉村區乙種建築用地，面積未達0.12公頃，符合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款規定為由，以113年12月30日申請書向被告申請將系爭土地變更編定為特定農業區甲種建築用地。案經被告依75年11月1日土地編定公告時之非都市土地使用分區編定圖（下稱編定圖），認系爭土地東側之000-0地號有部分土地（即系爭土地與000地號土

地中間所夾區段，下稱系爭地段）並未編定為鄉村區，故系爭土地非屬三面凹入鄉村區之土地，與管制規則第35條之1第1項第2款規定不合，以114年4月21日府地用字第1140095773號函（下稱原處分）否准原告所請。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依土地登記謄本及全國土地使用分區資料查詢系統圖資，原告所有系爭土地鄰接000-0地號土地（鄉村區交通用地）、000地號土地（鄉村區乙種建築用地）、000地號土地（特定農業區農牧用地），故系爭土地為凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區，且面積在0.12公頃以下，合於管制規則第35條之1第1項第2款規定，又系爭土地屬於山坡地範圍外之農業區，依同條第6項規定，得申請變更編定為甲種建築用地。

2.000-0地號土地由嘉義縣朴子地政事務所（下稱朴子地政事務所）在土地登記謄本上登載其編定劃分為「鄉村區交通用地」，經公示登記，在未經刪除或變更登記前，乃對外絕對發生效力，因登記效力繼續存在，000-0地號土地應屬鄉村區，為原告之信賴基礎。原告因信賴土地公示登記而購買系爭土地、申請土地編定變更，以供興建建物使用，有信賴表現。倘000-0地號土地使用分區非鄉村區，原告自無可能購買系爭土地，與土地登記之信賴基礎間具有因果關係，應有信賴保護原則適用。土地登記事項係作為執行土地使用管制之依據，如何苛求人民向地政事務所或被告查證關於土地使用分區及使用土地種類編定於土地登記簿上之登載有無錯誤，且被告提出之編定圖，乃機關內部未對外公告之資料，非一般人民之原告可得查詢得知，被告據此駁回原告之申請，違反信賴保護原則，應為違法。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告對於原告113年12月30日之申請，應作成准予將系爭土地變更編定類別為甲種建築用地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知（下稱編定用地作業須知）第6點規定，凡人口聚居在200人以上，得斟酌地方情形及需要，就「現有建地邊緣」為範圍劃為鄉村區，故鄉村區劃設係以「現有建地邊緣」為原則，並非僅以地籍資料為鄉村區（名目）視之。被告於114年1月16日辦理實地會勘時發現系爭土地現況為水池使用，水池之範圍涵蓋系爭土地、000-0地號部分（系爭地段）及000地號等3筆土地，另調閱64年航照圖顯示上開3筆土地自64年至今皆作水池使用，且000-0地號土地呈現倒Y字型，系爭地段有不合理凸出於鄉村區之情形，經被告調閱編定圖，發現鄉村區範圍僅為現有建地邊緣範圍，並不包含系爭地段。故系爭土地自無管制規則第35條之1第1項第2款規定之適用。

2.依臺灣省政府75年10月22日函可知，被告已將非都市土地使用分區編定成果之編定圖辦理公告，故嘉義縣非都市土地編定成果已於75年11月1日公告確定在案。土地使用變更為申請制，就管制規則第35條之1規定之要件，被告應作實質認定。原告標售系爭土地之行為，與其土地使用變更申請是否獲准為二事，原告購買前應負詳查義務，且與民眾權益相關之編定圖資，被告均會提供知悉，然原告未曾向被告查詢，原告自無信賴保護之適用。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

系爭土地是否符合管制規則第35條之1第1項第2款規定，而得申請變更編定為甲種建築用地？原處分否准原告所請，有無理由？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有系爭土地登記謄本（處分卷第37頁）、原告申請書（訴願卷第166頁）、原處分（處分卷第11至12頁）及訴願決定（本院卷第27至31頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.區域計畫法

⑴第4條第1項：「區域計畫之主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。」

⑵第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第11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。」

⑶第16條：「（第1項）直轄市或縣（市）政府依第15條規定實施非都市土地分區使用管制時，應將非都市土地分區圖及編定結果予以公告；其編定結果，應通知土地所有權人。（第2項）前項分區圖複印本，發交有關鄉（鎮、市）公所保管，隨時備供人民免費閱覽。」

2.區域計畫法施行細則（依區域計劃法第23條規定授權訂定）

⑴第13條第1項：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第15條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，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：……五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。……十一、交通用地：供鐵路、公路、捷運系統、港埠、空運、氣象、郵政、電信等及其設施使用者。」

⑵第14條第1項：「依本法第15條及第15條之1第1項第1款製定非都市土地使用分區圖、編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定之。」

⑶第20條：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關依本法第15條規定將非都市土地使用分區圖及各種使用地編定結果報經中央主管機關核定後，除應依本法第16條規定予以公告，並通知土地所有權人外，並應自公告之日起，依照非都市土地使用管制規則實施土地使用管制。（第2項）土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有錯誤或遺漏時，應於公告之日起30日內，以書面申請更正。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關對前項之申請經查明屬實者，應彙報中央主管機關核定後更正之，並復知申請人。（第4項）各種使用地編定結果，除海域用地外，應登載於土地登記簿，變更編定時亦同。」

3.管制規則（依區域計畫法第15條第1項規定授權訂定）

⑴第2條：「非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、河川、海域、特定專用等使用分區。」

⑵第5條第1項：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」

⑶第27條第1、2項：「（第1項）土地使用分區內各種使用地，除依第3章規定辦理使用分區及使用地變更者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定。（第2項）前項使用分區內各種使用地之變更編定原則，除本規則另有規定外，應依使用分區內各種使用地變更編定原則表如附表3辦理。」其附表3使用分區內各種使用地變更編定原則表：特定農業區農牧用地原則上不允許變更編定為甲種、乙種、丙種、丁種等各種建築用地。但管制規則另有規定者，得依其規定辦理。

⑷第35條之1第1、6項：「（第1項）非都市土地鄉村區邊緣畸零不整且未依法禁、限建，並經直轄市或縣（市）政府認定非作為隔離必要之土地，合於下列各款規定之一者，得在原

使用分區內申請變更編定為建築用地：一、毗鄰鄉村區之土地，外圍有道路、水溝或各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區等隔絕，面積在0.12公頃以下。二、凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區，面積在0.12公頃以下。三、凹入鄉村區之土地，外圍有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，或其他經直轄市或縣（市）政府認定具明顯隔絕之自然界線，面積在0.5公頃以下。四、毗鄰鄉村區之土地，對邊為各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區或道路、水溝等，所夾狹長之土地，其平均寬度未超過10公尺，於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境。五、面積未超過0.12公頃，且鄰接無相同使用地類別。（第6項）第1項土地於山坡地範圍外之農業區者，變更編定為甲種建築用地；於山坡地保育區、風景區及山坡地範圍內之農業區者，變更編定為丙種建築用地。」

4.編定用地作業須知

⑴第1點：「概說：區域計畫的主要功能之一，在促進土地及天然資源之保育利用，充分兼顧農業與工業發展所需用地，以及防止自然災害。此項功能，有賴土地使用計畫及土地使用管制事項之貫徹實施，始能充分發揮。惟區域計畫之土地分區使用計畫及土地使用管制事項，頗為扼要，祇就區域內之土地使用作原則性之指導說明，其表現之計畫圖所用比例尺甚小，殊難據以認定每宗土地適當之使用，尚須進一步按鄉鎮縣轄市區製定非都市土地使用分區圖，編定各種使用地，並將結果公告及通知土地所有權人，作為實施土地使用管制之依據。特依區域計畫法施行細則第14條第1項規定訂定本須知。」

⑵第6點第4款：「非都市土地使用分區之劃定原則：區域計畫尚未依區域計畫法第13條規定通盤檢討前，非都市土地使用分區，應依照土地分區使用計畫及土地分區管制，參照下列原則劃定之：（四）鄉村區：凡人口聚居在二百人以上，得

斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區。……」【臺灣省地政處72年9月23日地四字第4631號函頒布之「辦理非都市土地使用分區及編定各種使用地作業要點」甲、辦理土地使用分區之三、各種使用區之劃定方法㈠鄉村區之劃定方法如次：2.鄉村聚落人口在200人以上未達1,500人者，就現有建地邊緣為範圍劃為鄉村區……（參見本院卷第215至221頁），與現行法有相同規範。】

㈢得心證理由：

1.非都市土地使用管制之內容係以公告之編定圖為據：

區域計畫法於63年1月31日發布，該法第16條規定：「（第1項）直轄市或縣（市）政府依前條規定實施非都市土地分區使用管制時，應將非都市土地分區圖及編定結果予以公告；其編定結果，並應通知土地所有權人。（第2項）前項分區圖複印本，發交有關鄉、鎮（市）公所保管，隨時備供人民免費閱覽。」及77年6月27日實施之區域計畫法施行細則第18條規定：「（第1項）直轄市或縣（市）政府依本法第15條規定將非都市土地使用分區圖及各種使用地編定結果報經上級主管機關核備後，除應依本法第16條規定予以公告，並通知土地所有權人外，並應自公告之日起，依照非都市土地使用管制規則實施土地使用管制。（第2項）土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有錯誤或遺漏時，應於公告之日起30日內，以書面申請更正。（第3項）直轄市或縣（市）政府對前項之申請經查明屬實者。應彙報上級主管機關核備後更正之，並復知申請人。（第4項）各種使用地編定結果，應登載於土地登記簿，變更編定時亦同。」（與現行區域計畫法第15條、第16條及其施行細則第20條規定大致相同）是可知，不屬同法第11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，報經上級主管機關核備後，實施管制，應將非都市土地分區圖及編定結果予以公告。因此，非都市土地分區使用管制，係依經公告之使用分區及使用地種

類之編定為據。直轄市或縣（市）政府就非都市土地為各種使用地編定結果，依上開施行細則規定，應登載於土地登記簿，此項登載，乃為執行管制之技術性規定，按公告之編定結果照錄，在於方便執行管制之查考，不能代替公告之編定結果作為管制之依據（最高行政法院113年度上字第148號判決意旨參照）。另依管制規則第35條之1第1項第2款及第3款規定可知，面積在0.12公頃以下者，符合凹入鄉村區，三面連接鄉村區之要件，即可申請變更編定為建築用地；面積逾0.12公頃且在0.5公頃以下者，除須凹入鄉村區之外，其外圍須有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，或其他經直轄市或縣（市）政府認定具明顯隔絕之自然界線，始得申請變更編定為建築用地，該2款均為非都市土地鄉村區邊緣畸零不整且未依法禁、限建土地，變更編定為建築用地，所為之要件規定，核屬管制規則第27條第2項所稱「本規則另有規定」之例外情形，被告辦理土地使用編定變更時，自應就上開要件實質認定。

2.系爭土地不符管制規則第35條之1第1項第2款之規定：

⑴原告於113年12月30日依管制規則第35條之1第1項第2款規定向被告提出非都市土地變更編定申請書（訴願卷第166頁），申請將其所有之系爭土地（面積為0.0785公頃），由特定農業區農牧用地變更編定為甲種建築用地。經查，系爭土地固符合管制規則第35條之1第1項第2款所定面積在0.12公頃以下之要件，然依75年編定公告之編定圖，就系爭土地之位置整體觀察，其西側毗鄰000地號土地為鄉村區乙種建築用地，其南側毗鄰000地號土地為特定農業區農牧用地，其北側毗鄰000-0地號土地雖為鄉村區交通用地，惟其東側毗鄰000-0地號之系爭地段並未編定為鄉村區等情，有系爭土地之登記資料及地籍圖（處分卷第37至57頁）、75年編定公告及編定圖（本院卷第213至214頁、處分卷第27至29頁）在卷可稽，足見系爭土地非屬三面凹入鄉村區之土地，與管制規則第35條之1第1項第2款所定「凹入鄉村區之土地，三

面連接鄉村區」之要件核屬不符。又000-0地號為不規則之倒Y字型土地，000-0地號土地北側部分（即與系爭土地、000地號相鄰）為建地邊緣範圍，故此部分編定為鄉村區，惟000-0地號之系爭地段部分，早於64年即作為水池使用且未與建地相鄰，迄今依然如此，是未編定為鄉村區等情，此觀75年公告編定圖（處分卷第29頁）、歷年航照圖（本院卷第131至153頁）及現況作水池使用範圍地籍圖（處分卷第21、23頁）即明，是與編定用地作業須知第6點第4款「就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區」之規定相符，益證75年公告確定之編定圖，未將系爭地段編定為鄉村區，並無違誤，應堪信實。

⑵原告雖主張：土地登記謄本記載000-0地號土地使用分區為鄉村區，全國土地使用分區資料查詢系統圖資亦同云云，並舉000地號土地登記第二類謄本（本院卷第41頁）、全國土地使用分區資料查詢系統圖資（處分卷第25頁）為憑。惟區域計畫土地使用管制係以經公告之編定圖為據，而土地登記謄本上關於使用分區之登載，乃為執行管制之技術性規定，按公告之編定結果照錄，在於方便執行管制之查考，不能代替公告之編定結果作為管制之依據，已如前述，況該全國土地使用分區資料查詢系統圖資業經註明：「僅供參考用途，不得作為任何形式證明或主張」等字樣，亦不能代替公告之編定結果作為管制之依據，被告以75年公告編定圖作為認定標準，於法並無不合。原告前揭主張，並無可採。從而，系爭土地之東側及南側均非毗鄰鄉村區，核非屬凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區之情形，與管制規則第35條之1第1項第2款規定不合，被告以原處分駁回原告所請，核屬有據。至訴願決定依土地登記謄本之記載認定系爭土地東側之系爭地段為鄉村區，此部分固有違誤，然其另以系爭土地南側凸出部分毗鄰000地號特定農業區農牧用地，且外圍無道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，故系爭土地顯無整筆土地均在凹入鄉村區範圍內之情事，核與管制規則第35條之

1第1項第2款、第3款未符為由而作成駁回決定，與本院駁回理由雖有不同，惟結論並無不合，仍應予維持。

3.本案無信賴保護原則之適用：

原告主張000-0地號由地政事務所在土地登記謄本上登載編定劃分為「鄉村區交通用地」，並經公示登記，原告因信賴土地登記而購買系爭土地，具因果關係，有信賴保護原則之適用，被告提出之編定圖，乃機關內部未對外公告之資料，非一般人民之原告可得查詢得知云云。惟：

⑴按土地法第43條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」雖屬人民對土地登記之信賴保護規定（即土地登記之公信力）。惟該規定旨在規範登記之物權法律關係與實際之物權法律關係不一致時，信賴該登記之物權法律關係而為交易之第三人，不因登記與實際之物權法律關係不一致，而影響其交易行為。是以，依土地法所為登記公信力之保護範圍，係關於物權法律關係，例如物權之種類、內容、範圍、次序及權利人，至於非屬物權法律關係，而土地登記簿之標示部記載之土地之地目、編定使用種類或使用限制等事項，並不在土地登記公信力保護範圍（最高行政法院103年度判字第173號判決意旨參照）。另依區域計畫法第4條第1項、第15條、第16條及其施行細則第20條規定可知，區域計畫之主管機關，地方為直轄市政府或縣（市）政府，實施區域計畫地區之非都市土地，應由直轄市或縣（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，非都市土地分區圖及編定結果應辦理公告，其編定結果，應通知土地所有權人，並將編定圖複印本，發交有關鄉（鎮、市）公所保管，隨時備供人民免費閱覽。

⑵經查，原告所提000-0地號土地登記謄本及土地登記簿（本院卷第41、47頁）於土地標示部固記載：「使用分區：鄉村區」、「使用地類別：交通用地」等語，惟依上所述，非都市土地之使用管制，悉依經公告之使用分區及使用地種類之編定為據，本件關於000-0地號土地之使用管制依據，既經

被告於75年編定公告確定，並無錯誤，且管制資料存當地公所隨時備供人民免費閱覽，自不足因土地登記謄本之記載而引起原告對於土地使用管制依據之信賴。又直轄市或縣（市）政府就非都市土地為各種使用地編定結果，固應登載於土地登記簿，然該等登載並非物權之種類、內容、範圍、次序及權利人等物權法律關係，自非土地法第43條土地登記公信力所要保護範圍，且非屬區域計畫法管制依據，該部分自不具有信賴基礎。至原告主張其購買系爭土地係信賴000-0地號土地登記為「鄉村區」，系爭土地得據此為土地使用變更乙節，此至多為原告購買系爭土地之「動機」，尚非信賴表現，無從構成信賴保護原則之要件，是原告自不得主張其受關於000-0地號土地之地籍登記所載使用分區之保護，更不得進而主張該地之系爭地段使用分區應變更為鄉村區，系爭土地有凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區之情形。再觀諸原告所提全國土地使用分區資料查詢系統圖資（本院卷第49頁），其上以醒目紅色標註記載「注意事項：本系統所有圖資及其分析結果僅供國土規劃作業參考使用，不得作為任何形式證明或主張」、「本網站所有資料僅供參考用途」等語，亦不成為原告信賴基礎。況原告提出其購買系爭土地時之國有財產署113年6月26日公告（本院卷第165頁），其公告事項四明確記載：「標售房地之都市計畫使用分區或非都市土地使用分區及使用地類別，係依『當地縣、市政府核發之都市計畫使用分區證明書』……」等語，即已於事前提醒原告有關土地使用管制，應向權責機關之被告詢問、查證，是原告上揭主張，洵非可取。

六、綜上所述，原告主張均無可採，原處分並無違誤，訴願決定理由雖有不同，惟其結論並無不合，仍應予以維持。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求判命被告應依原告113年12月30日之申請，作成准予將系爭土地變更編定類別為甲種建築用地之行政處分，為無理由，應予駁回。又本件為判決

基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經斟酌後均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　5　　月　　26　　日

審判長法官　黃　堯　讚

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不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.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	2.稅務行政事件，具備會計師資格。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　115　　年　　5　　月　　26　　日

書記官　鄭　郁　萱