臺中高等行政法院判決

111年度訴字第120號
111年11月17日辯論終結

原　　告　沈宏璋
訴訟代理人　周逸濱　律師
複 代理 人　魯忠翰　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

上列當事人間因土地變更編定事件，原告不服內政部中華民國111年3月28日台內訴字第1110004330號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□原告之訴駁回。

□訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定：「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……(第3項)有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」原告起訴時狀載訴之聲明為：「一、原處分【110年9月24日雲林縣政府府地用二字第11102721784號函（下稱原處分）】及訴願決定【111年3月28日內政部台內訴字第1110004330號訴願決定（下稱訴願決定）】均撤銷。二、被告應作成斗六市大崙段茄苳腳小段40-2地號土地（下稱40-2地號土地）回復編定為『鄉村區交通用地』及40-5地號土地（下稱40-5地號土地）回復編定為『鄉村區水利用地』之行政處分。三、被告應作成准予斗六市大崙段茄苳腳小段40地號土地（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之行政處分。」(見本院卷第15-16

頁)原告於民國111年9月20日提出行政變更聲明暨準備狀，更正訴之聲明，將訴之聲明第2項之課予義務訴訟變更為撤銷訴訟(見本院卷第277-278頁)，於111年10月11日準備程序期日，被告不同意原告訴之變更(見本院卷第523-524頁)。惟於111年11月17日言詞辯論程序，經本院確認原告就訴之聲明中40-2及40-5地號土地已經訴願程序，40-9地號土地未經訴願程序(見本院卷第610-612頁)。核其訴之聲明第2項變更為撤銷訴訟，40-2及40-5地號土地業經訴願程序（見訴願卷第44-54頁），且係本於相同基礎事實變更訴訟標的，於法要無不合，應予准許；40-9地號土地未經訴願程序，本院核認不適當，不應准許。是以，原告訴之聲明變更為：「一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告應撤銷108年9月25日雲林縣政府府地用一字第1082714559B號函（下稱108年9月25日B函，乙證7、甲證11）、108年9月25日雲林縣政府府地用一字第1082714559A號函（下稱108年9月25日A函，與108年9月25日B函以下合稱108年9月25日函，乙證7），其中將40-2及40-5地號土地編定為『特定農業區』之行政處分。三、被告應依原告106年3月24日之申請，作成准予斗六市大崙段茄苳腳小段40地號土地，由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地之行政處分。」

貳、實體事項：

□爭訟概要：

原告依據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，於106年3月24日向雲林縣斗六地政事務所(下稱斗六地所)申請將其所有系爭土地，由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地，經被告依雲林縣73年非都市○○○○○區編定原圖(下稱73年原圖)查證，發現系爭土地毗鄰40-2、40-5地號土地原分別編定為鄉村區交通用地及同區水利用地，因該2筆土地地形狹長，客觀事實上係跨越鄉村區及特定農業區2種非都市○○○○○區，乃函囑斗六地所於該2筆土地登記簿標示部其他登記事項欄加註「部分屬特定農業區」，於註記登記完成後，審認系爭土地毗鄰之40-2、40-5地

號土地部分為鄉村區、部分為特定農業區，未符合管制規則第35條之1第1項第2款之規定，遂以106年9月14日府地用二字第1062714176號函(下稱被告106年9月14日函)駁回其申請。原告不服，提起訴願，內政部審認被告未釐清73年原圖與土地使用編定清冊及土地登記謄本不一致原因，亦未循非都市○○○○○區更正劃定或檢討變更案件委辦直轄市縣（市）政府核定作業要點(下稱作業要點)規定辦理更正或變更，即逕囑託地政事務所於該2筆土地之土地登記簿標示部其他登記事項欄加註「部分屬特定農業區」註記，認定系爭土地不符凹入鄉村區要件之依據，顯有未當，以107年4月20日台內訴字第1060084063號訴願決定(下稱前訴願決定)撤銷被告駁回處分，請被告於2個月內由另為適法之處理。經斗六地所查證73年辦理非都市○○○○○區編定時，系爭40-2、40-5地號土地位屬茄苳腳社區建地邊緣之外，亦非屬建地目或合法建築使用之土地，與鄉村區劃定原則未符，又據該2筆土地標示部載明「大崙重劃區」，屬農地重劃範圍內，應劃入特定農業區，乃以107年7月13日斗地三字第1070005424號函(下稱斗六地所107年7月13日函)函報被告。被告爰依作業要點及製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知(下稱作業須知)規定，會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認確定後，並辦理公開展覽30日、審議及公告30日等相關程序，以108年11月25日府地用二字第1082719871號函(下稱被告108年11月25日函)通知斗六地所辦理系爭40-2、40-5地號土地由原編定為「鄉村區」更正為「特定農業區」。嗣被告審理原告申請案，系爭土地毗鄰土地為同段40-2地號（編定為特定農業區交通用地）、40-5地號（編定為特定農業區水利用地）、40-7地號（編定為特定農業區交通用地）及40-10地號（編定為特定農業區農牧用地），皆未連接編定為鄉村區土地，經審查未符管制規則第35條之1第1項第2款規定，遂以原處分駁回原告申請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告108年9月25日函及108年11月25日函作成將系爭40-2、40-5及40-9地號土地編定為「特定農業區」之處分，係以修正前72年2月19日作業須知作為依據，惟該作業須知於78年修正後已刪除「農地重劃」作為編定為特定農業區之事由，故被告依舊法規定將系爭40-2、40-5地號土地變更為特定農業區，欠缺實體法依據，其處分違法應予撤銷。非都市○○○○○區之類別及其劃定原則，雖72年2月19日舊規定第5點得以「辦理農地重劃」作為劃定為特定農業區之法定事由，惟自78年起之作業須知明文刪除「如辦理農地重劃」等文字，顯見立法者有意排除農地重劃作為編定為特定農業區之事由；明文限制行政機關不得僅以土地曾辦理農地重劃即一律編定為「特定農業區」。又系爭40-2、40-5地號土地原編定「鄉村區」之編定公告已具有規制效力，辦理更正之程序亦應從新規定，應以被告108年9月25日作成系爭40-2、40-5及40-9地號土地編定為「特定農業區」處分為基準，適用108年2月11日修正之作業須知。再者，本件作業須知之適用基準時，如係以106年3月24日原告申請系爭土地更正編定時為基準，則被告應適用103年12月31日修正之作業須知；又或者以被告108年9月25日函作成系爭40-2、40-5地號土地編定為「特定農業區」處分為基準，則被告亦應適用108年2月11日修正之作業須知。然上開二法規根本未規定「曾辦理農地重劃」之土地即應編定為「特定農業區」。是被告錯誤適用72年2月19日舊規定，作成將系爭40-2、40-5地號土地編定為「特定農業區」之處分，顯然欠缺法律依據。又縱使被告得適用72年2月19日舊作業須知，但系爭40-2、40-5地號土地根本未經過農地重劃，亦不符合72年2月19日舊作業須知編定為特定農業區之要件。被告僅係形式通過系

爭40-2、40-5地號土地更正編定「特定農業區」之程序，實體上欠缺更正編定法律依據。

2.原告於106年2月購置系爭土地之目的，即係為作建築開發使用。原告於購買系爭土地前，已閱覽40、40-2、40-5等相關17筆地號土地於73年辦理土地使用清冊之公告內容，該73年公告之土地使用清冊第19頁明確載明「40、40-2、40-5(分割後地號為40-5及40-9)」，土地使用分區均為「鄉村區」。且原告於107年12月7日向被告申請留存土地使用清冊之公告內容，並以73年11月17日土地登記簿、73年2月土地使用編定資料卡、105年4月12日農業用地作農業使用證明書等登記文件為信賴基礎，合理相信上開登載之正確性，確認系爭土地與系爭40-2及40-5地號土地與管制規則第35條之1第2款規定合致，進而作成購置系爭土地之決定，並依管制規則第35條之1規定提出變更編定為甲種建築用地之申請，有正當之信賴表現。無論系爭40-2、40-5地號土地是否登記錯誤，原告均無任何過失可言，原告自得合理信賴被告73年辦理土地使用清冊公告之正確性及公示效果，原告亦無其他信賴不值得保護之情事。且本件時間順序上，係原告先於106年3月24日提出變更為甲種建築用地之申請後，被告嗣後才於107年11月1日依照作業要點第2點及第3點及作業須知規定將系爭40-2、40-5地號變更為「特定農業區」。即便被告嗣後將系爭40-2、40-5地號土地變更為特定農業區，但原告信賴73年辦理土地使用清冊之公告之編定結果，信賴系爭40-2、40-5地號土地公告為鄉村區之管制依據，並實際出資購置系爭土地、申請變更編定為甲種建築用地之信賴表現、自得主張信賴保護，請求被告做成將系爭土地變更為甲種建築用地之處分。

㈡聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告應撤銷108年9月25日函，其中將40-2及40-5地號土地編定為「特定農業區」之行政處分。

3.被告應依原告106年3月24日之申請，作成准予系爭土地，由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地之行政處分。

□被告答辯要旨及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依72年2月19日修正之作業須知第5點規定，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，再依內政部75年2月6日台(75)內地字第381125號函說明二略以：「依照貴部上開『作業須知』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……』，……所謂『建地』應係以建地目土地或合法建築使用者為限」，則作業須知所稱「現有建地邊緣」，其建地係限於建地目土地或合法建築使用者。經被告調查，雲林縣73年辦理非都市○○○○○○○區及編定使用地時，斗六市○○○○區當時建地邊緣為斗六市大崙段茄苳腳小段40-6地號土地，詳乙證10之地籍圖，40-6地號土地之範圍，係包含該地籍圖所示之40-6、40-11、40-12、40-13、40-14、40-15、40-16、40-17、40-18、40-19等地號土地，顯見同段系爭40-5地號土地係全部在當時建地邊緣之外，而同段系爭40-2地號土地係部分在當時建地邊綠之內（東南側）、部分在當時建地邊緣之外（西北側），且系爭40-2及40-5地號土地均非屬建地目或合法建築使用之土地。因此，系爭40-2及40-5地號土地既非屬建地目且非合法建築使用之土地，又其位置係在現有建地邊緣之外，自無得依作業須知規定劃為鄉村區，又系爭40-2及40-5地號土地依土地登記簿土地標示部所載，均有大崙重劃區之註記，故屬農地重劃範圍之土地，則依72年2月19日修正之作業須知第5點第1款規定，應予劃入特定農業區，則該2筆土地先前劃定為鄉村

區交通用地及水利用地，顯屬錯誤。被告因認系爭40-2、40-5地號土地之原使用分區劃入確有錯誤，依作業要點第2點第1款、第3點及72年2月19日修正之作業須知第5點第1款、第4款等規定，先請斗六地所製作非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知相關規定，並檢具相關資料報送被告辦理更正分區作業，斗六地所再向被告檢陳更正使用分區之提案單及相關資料，被告於108年4月19日召開審查會議，會議中經審查委員決議，系爭40-2地號土地編定為特定農業區（部分屬鄉村區），系爭40-5地號土地編定為特定農業區，被告再以108年9月25日函公告上開使用分區更正編定，並同時將編定結果通知原告及公有土地管理機關，公告期間原告雖對於系爭40-5地號土地改編為特定農業區提出異議，然被告仍認系爭40-5地號土地不符劃入鄉村區之要件，以108年11月15日函覆原告該土地應更正為特定農業區，原告雖於108年12月19日再提出異議書，然因編定結果通知書內容係與108年11月15日府地用二字第1080106363號函內容相同，其異議理由係與事實不符，系爭40-5地號土地更正為特定農業區係無錯誤，於公告期間屆滿後，被告函請地政事務所辦理登簿事宜，斗六地所於108年12月2日辦理登簿及異動程序完成，則被告於實體上依據相關資料及法令認定系爭40-2、40-5地號土地非鄉村區，應更正為特定農業區，程序上亦依法進行更正程序，包含專案小組審議、核定、公告、通知及登簿等，其認事用法均無違誤。系爭土地之毗鄰土地，系爭40-2地號土地為特定農業區（部分屬鄉村區），系爭40-5、40-7、40-10地號土地均為特定農業區，則系爭土地即未構成「凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區」之要件，自無得依管制規則第35條之1第1項規定變更編定為建築用地。

2.被告先前提出系爭40-2、40-5地號土地之土地登記簿，其中「備考」欄經放大檢視，以及參酌鄰近土地即同段40-6地號土地之土地登記簿，其備考欄之記載與系爭40-2、40

-5地號土地相同但較為清楚，該「備考」欄之文字係記載：「雲林縣政府73.11.17七三府地用字第114600號非都市土地使用編定公告確定73年11月20日補記登簿……」，並參酌原告提出之73年非都市土地使用編定清冊，顯示系爭40-2、40-5地號土地，均於73年間為非都市土地使用編定，當時並分別編定為鄉村區交通用地及鄉村區水利用地，則被告認73年時之編定有誤，其適用之法令自應為72年2月19日修正之作業須知。系爭40-2、40-5地號土地為56年12月22日農地重劃公告確定。另依系爭土地及其周遭土地之重劃時地圖及農地重劃區土地分配卡，地圖及分配卡中有記載①、②、③、④、⑤，為被告所加註，其說明①、②、③、④、⑤之土地為系爭40-2、40-5地號土地之鄰近土地，分別位於系爭40-2、40-5地號土地各方位之外圍，且均為大崙重劃區內土地，顯示大崙重劃區之範圍，應有包含系爭40-2、40-5地號土地，且系爭40-2、40-5地號土地之土地登記簿確有註冊「大崙重劃區」，則系爭40-2、40-5地號土地屬大崙重劃區之土地，依72年2月19日修正之作業須知，應編定為特定農業區，而非鄉村區，被告將系爭40-2、40-5地號土地，從鄉村區更正編定為特定農業區，應無違誤。

3.被告將系爭40-2、40-5地號土地由原編定為「鄉村區」更正為「特定農業區」後，被告未曾接獲原告申請將系爭40-2、40-5地號土地回復編定為「鄉村區交通用地」及「鄉村區水利用地」之案件。對於系爭40-2地號土地更正為特定農業區，經審查決議通過並准予核定，被告依法辦理公告，公告期間屆滿，原告或第三人均未提出異議或訴願等救濟，被告依法函請斗六地所辦理登簿事宜，將系爭40-2地號土地更正為特定農業區之行政處分，既未經撤銷，其仍屬有效，對於本件（即系爭土地申請變更編定），具構成要件效力，被告將系爭40-2地號土地更正為特定農業區一事，作為既存之構成要件事實，其認定事實已無違誤。

對於40-5地號土地更正為特定農業區，被告雖於公告期間提出異議，然被告已函覆其更正無錯誤，又該異議書非屬訴願，原告亦未對此部分行政處分再提起訴願等救濟，則將系爭40-5地號土地更正為特定農業區之行政處分，既未經撤銷，其仍屬有效，對於本件（即系爭土地申請變更編定），具構成要件效力，被告將系爭40-5地號土地更正為特定農業區一事，作為既存之構成要件事實，其認定事實亦無違誤。被告依既存事實認定並駁回原告申請，確無違誤。

4.又原告提出本件申請後，被告依法須審酌系爭土地是否三面連接鄉村區，因而發現系爭40-2地號及40-5地號土地有使用分區編定錯誤之情形，再依法進行更正程序，為依法行政，被告作成原處分，已明確說明毗鄰系爭土地之土地，均非鄉村區土地，未符管制規則第35條之1第1項規定，自無處分理由不備之違法。

5.原告主張信賴保護原則，應以申請時土地現況，准予變更為甲種建築用地，惟依最高行政法院判決意旨，土地登記簿之標示部記載編定使用種類事項，不在土地登記公信力保護範圍，自不得作為信賴基礎，且原告係購置系爭土地，而非購買系爭40-2、40-5地號土地，其得主張信賴者，係對於系爭土地，而購置系爭土地之表現在外行為，與系爭40-2、40-5地號土地要無直接的關連，尚難將其投資購買系爭土地所生的損失，歸咎於信賴相鄰土地的使用分區記載錯誤，又原告因信賴系爭40-2、40-5地號土地之登記簿上「鄉村區」之記載錯誤，至多為原告購買系爭土地之「動機」，不得作為原告信賴系爭土地可申請變更為建築用地之信賴基礎，再者，原告購買系爭土地係信其依管制規則第35條之1第1項可以變更編定為建築用地，此部分非原告之既得權益，自不能以此認定對系爭40-2、40-5地號土地之登記事項具有信賴基礎及信賴表現，則本件已無信賴保護原則之適用。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

㈠被告108年9月25日函將40-2地號土地變更為「特定農業區交通用地」、40-5地號土地變更為「特定農業區水利用地」，是否適法？

㈡原告申請將系爭土地由「特定農業區農牧用地」變更編定為同區「甲種建築用地」，是否有理由？被告駁回原告之申請，是否適法？

㈢原告是否得以主張信賴保護原則？

□本院之判斷：

㈠前提事實：如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有被告106年9月14日函(甲證7)、訴願決定1(甲證8)、斗六地所107年7月13日函(乙證3)、被告108年8月25日府地用一字第1082714559B號函(甲證11、12、乙證7)、被告108年9月25日函及送達證書(甲證12、乙證7)、被告108年11月25日函(乙證9)、原告108年11月8日申請書(甲證13)、被告108年11月15日府地用二字第1080106363號函(甲證13-1)、原處分(甲證14、乙證11)、訴願決定(甲證15)附卷可稽，應堪認定（本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡被告108年9月25日函將40-2地號土地變更為「特定農業區交通用地」、40-5地號變更為「特定農業區水利用地」，應屬適法：

1.應適用之法令（詳附錄）：

⑴區域計畫法第1條、第15條第1項。

⑵區域計畫法施行細則第12條第1項、第14條。

⑶作業須知第6點、(72年2月19日修正)第5點。

⑷作業要點第2點第1款、第3點。

2.被告得援引作業須知及作業要點為辦理土地使用分區編定或更正編定等相關事件之依據：

⑴按區域計畫法第1條規定：「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。」第15條第1項規定：「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。」可知，土地為人民生活所不可或缺，國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，應訂定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法即係為合理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體利益之均衡考量所制定之法律。而區域計畫上承長期經濟發展計畫，下繼以都市計畫及都市以外土地使用之管制，就區域建設作全盤性之設計規劃，使社會與經濟發展相互配合，探求區域間之均衡發展，在土地利用上則有合理分配土地使用，使農業、工業各得所需土地，增加生產；防止或減少公害之發生，確保民眾生活暨工作及休憩之空間；促使都市與鄉村均衡發展及幫助自然資源之開發與保育之效果。而為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，關於非都市土地，須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，實施管制，內政部即依該法授權訂定管制規則，將非都市土地劃分為各種使用區域，在各使用區域內編成19種用地，依照土地使用種類與使用性質進行管制，以實現首揭區域計畫法之立法目的。

⑵依同法施行細則第12條第1項前段規定，非都市土地使用分區圖，應按鄉（鎮、市、區）之行政區域分別繪製，其比例尺不得小於2萬5千分之1，並標明各種使用區之界線。又依同法施行細則第14條第1項之規定，內

政部乃訂定作業須知，以為直轄市（縣）市政府辦理製定非都市土地使用分區圖及各種使用地編定、變更及檢討之作業程序，並依同條第2項規定，訂定作業要點，以為委辦直轄市、縣（市）主管機關核定非都市土地使用分區之更正、加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更及面積未達1公頃使用分區之劃定等案件之依據。並於106年6月1日以台內營字第1060807084號公告，將「使用分區之更正」、「為加強資源保育，辦理使用分區之劃定或檢討變更」以及「面積未達1公頃使用分區之劃定」委由直轄市、縣（市）政府核定。準此，非屬開發利用之非都市土地使用分區之更正作業程序，依區域計畫法第15條、第15條之1規定，原應由直轄市、縣（市）主管機關報經上級主管機關核定，然依前述作業要點第2點至第4點規定及前開內政部公告，倘原使用分區劃定確有錯誤，且並非涉有認定疑義或涉及重大政策之情形，即使土地所有權人未申請更正，直轄市、縣（市）主管機關仍得主動會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認確定後，主動核定更正（最高行政法院110年上字第47號判決意旨參照）。

⑶查前揭作業須知及作業要點，乃內政部分別依區域計畫法施行細則第14條第1項、第2項規定之授權所訂定，就區域計畫法第15條、第15條之1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等執行法律之細節性、技術性事項加以規定，為貫徹區域計畫法實施非都市土地使用管制之立法目的所必要，並未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法第15條保障人民財產權之意旨及第23條法律保留原則尚無牴觸，被告自得援引為辦理土地使用分區編定或更正編正等相關案件之依據。

3.系爭40-2及系爭40-5地號土地原劃定並登記為鄉村區交通用地及水利用地，應屬有誤，被告依法更正編定並無違

誤：

⑴按作業須知第6點規定：「非都市○○○○○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：(一)特定農業區：有下列各目情形之一者，得會同農業、糧食、水利主管機關劃定為特定農業區。1.曾經或已進行投資建設重要農業改良設施之土地。2.現為田地目土地、或其他地目實際已從事水稻生產之土地。但區域性生產力較差之低等則或不適農作生產之水田，不在此限。3.位於前2目土地範圍內供農業或非農業使用之零星土地，應一併予以劃入。……(四)鄉村區：凡人口聚居在2百人以上，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。……」且按內政部75年2月6日台(75)內地字第381125號函說明二略以：「依照貴部上開『作業須知』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……』，此一規定之『聚居人口』及『建地』一詞……所謂『建地』應係以建地目土地或合法建築使用者為限。」

⑵經查，雲林縣73年辦理非都市○○○○○○○區及編定使用地時，斗六市○○○○區當時建地邊緣為斗六市大崙段茄苳腳小段40-6地號土地，而40-6地號土地之範圍，係包含乙證10(見本院卷第201-202頁)之地籍圖所示之40-6、40-11、40-12、40-13、40-14、40-15、40-16、40-17、40-18、40-19等地號土地，顯見同段40-5地號土地係全部在當時建地邊緣之外，而同段40-2地號土地係部分在當時建地邊緣之內(東南側)、部分在當時建地邊緣之外(西北側)，且系爭40-2及40-5地號土地均非屬建地目或合法建築使用之土地。又系爭40-2及40-5地號土地於土地登記簿土地標示部均有大崙重劃區之註記(見本院卷第248、250頁)，屬農地重劃範圍之土地，

依(72年2月19日修正)作業須知第5點第1款規定，本應劃入特定農業區。是以，系爭40-2及40-5地號土地既非屬建地目且非合法建築使用之土地，又其位置係在現有建地邊緣之外，自無得依作業須知第6點規定劃定為鄉村區，且於土地登記簿土地標示部並均有大崙重劃區之註記，屬農地重劃範圍之土地，先前劃定為鄉村區交通用地及水利用地，顯屬錯誤。

⑶被告因認系爭40-2、40-5地號土地並未坐落於鄉村區之界線範圍內，原使用分區之劃定確實與該圖不符，係屬原使用分區劃定確有錯誤，且並非涉有認定疑義或涉及重大政策之情形，依作業要點第2點第1款、第3點及(72年2月19日修正)作業須知第5點等規定，會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認確定，並辦理公開展覽30日、審議及以108年9月25日函公告30日等相關程序後，以108年11月25日函通知斗六地所辦理系爭40-2、40-5地號土地由原編定為「鄉村區」更正為「特定農業區」。故被告發現系爭40-2地號及40-5地號土地有使用分區編定錯誤之情形後，於實體上依據相關資料及法令認定系爭40-2、40-5地號土地非鄉村區，應更正為特定農業區，程序上亦依法進行更正程序，於認事用法均無違誤。

4.綜上所述，被告就系爭40-2地號及40-5地號土地使用分區編定錯誤，援引作業須知及作業要點，於實體上依據相關資料及法令認定系爭40-2、40-5地號土地非鄉村區，應更正為特定農業區，程序上亦依法進行更正程序，並將該2筆土地變更為特定農業區，應屬適法，故原告以前詞主張被告應撤銷108年9月25日函，其中將40-2及40-5地號土地編定為「特定農業區」之行政處分，即無理由，應予駁回。

㈢被告以原處分否准原告之申請，尚屬適法：

1.應適用之法令：

⑴區域計畫法第15條第1項。

⑵(105年11月28日修正公布)管制規則第27條、第35條之1第1項至第5項。

2.按區域計畫法第15條第1項規定可知，區域計畫公告實施後非都市土地，原則上應由直轄市或縣（市）政府依非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編各種使用地，作為土地使用管制之依據，其使用分區及使用地編定，非有管制規則為依據，不得變更。次依（105年11月25日修正公布）管制規則第27條第1項及第2項規定，除管制規則另有明文外，使用地變更編定，須依使用分區內各種使用地變更編定原則表之規定，在原使用分區內，係允許為該類使用者，始得為之。再按同規則第35條之1第1項第2款規定可知，非都市○○○○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，若該土地為凹入鄉村區之土地，且3面連接鄉村區，面積在0.12公頃以下者，得在原使用分區內申請變更編定為建築用地。又依同規則第35條之1第4項適用第35條第5項規定，符合同條第1項各款規定有數筆土地者，土地所有權人個別申請變更編定時，應就該數筆土地整體加以認定。

3.經查，系爭土地之使用分區為特定農業區，使用地類別為農牧用地，面積為1,124平方公尺（甲證1），系爭土地東側為同段40-7、40-2地號土地，西北側及西側則毗鄰同段40-10地號土地，西南側及南側為同段40-5、40-9地號土地（乙證10），其周圍土地即東側同段40-7地號土地使用分區為特定農業區，使用地類別為交通用地，西北側及西側則毗鄰同段40-10地號土地，土地使用分區為特定農業區，使用地類別為農牧用地，東側40-2地號土地及西南側40-5地號土地於經被告以108年9月25日函及108年11月25日函更正編定後，分別為特定農業區交通用地及特定農業區水利用地（本院卷第271頁），有系爭土地地籍圖

（本院卷271頁）、同段前揭地號土地登記謄本（訴願卷第115-120頁）附卷可憑，則系爭土地非屬凹入鄉村區，三面連接鄉村區之土地，是原告106年3月24日之申請，經被告審核後，認系爭土地未符合管制規則第35條之1第1項第2款所規定「凹入鄉村區之土地，且3面連接鄉村區」之要件，自無法依管制規則第35條之1第1項規定變更編定為建築用地，被告以原處分駁回原告之申請，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。

㈣原告是否得以主張信賴保護原則？

1.應適用之法令：

⑴行政程序法第119條。

⑵土地法第43條。

2.按所謂信賴保護原則係指人民本於既存法秩序所獲取之權利或法律上之利益，不得因嗣後法秩序發生變動，使其遭致不能預見之損害而言。故行政機關對外表示之國家意思或事實行為須已發生信賴基礎，且人民因該信賴基礎已表現具體之信賴行為，而行政機關變更已發生信賴基礎之法秩序，致使人民之既得權益受損害，始有適用信賴保護原則之餘地。若人民主張之權益並非源自既存法秩序之當然效果，或行政機關所為之國家意思或事實行為亦未賦予人民享有特定權益之信賴基礎，或行政機關並無變動既存法秩序，即不能認定人民有因法秩序變動致損害其合法權益之情形，自無適用信賴保護原則可言（最高行政法院93年度判字第1677號、94年度判字第1309號、98年度判字第172號判決意旨參照）。

3.按區域計畫法第15條、第16條規定，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。直轄市或縣（市）政府就非都市土地為各種使用地編定結果，依同法施行細則第20條第4項規定，將各種使用地編定結果登載於土地登記簿，並非土地使用管制之依據；又按土地法第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110年度上字第47號判決意旨參照)。

4.原告主張以購買系爭土地時所閱覽之土地登記簿、土地使用編定資料卡、農業用地作農業使用證明書為信賴基礎，並因此信賴基礎購置系爭土地，並依管制規則第35條之1規定提出變更編定為甲種建築用地之申請，有正當之信賴表現云云。惟查，系爭土地編定使用分區為特定農業區、使用地類別為農牧用地，並無公告或土地登記之錯誤，原告主張因信賴40-2、40-5地號土地於土地登記簿上之記載錯誤而購買系爭土地云云，惟依前揭說明，依土地法所為之登記，有絕對效力，而登記公信力之保護範圍係關於物權法律關係，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，不屬於土地登記公信力保護範圍，自不得作為信賴基礎，故原告前揭主張信賴40-2、40-5地號土地登記簿、土地使用編定資料卡、農業用地作農業使用證明書等證明文件等為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，不屬於土地登記公信力保護範圍，不得作為信賴基礎，無從構成信賴保護原則之首揭要件。至原告主張因信賴40-2、40-5地號土地於土地登記簿本上之記載「錯誤」，至多為原告購買系爭土地之「動機」，其間並無直接因果關係，原告購買系爭土地主要乃相信依管制規則第35條之1第1項規定，可以變更編定為建築用地，尚與前開信賴保護之構

成要件中之「信賴表現」，即原告信賴行政機關的意思表現而實際開始規劃社會活動，並付諸實施有間。蓋原告並非購買上開記載「錯誤」之同段40-2、40-5地號土地，而係購買系爭土地。其表現在外的行為，與同段40-2、40-5地號土地無直接的關連，尚難將其投資購買系爭土地所生的損失，歸咎於信賴相鄰土地的使用分區記載錯誤，其上揭主張自無可採。

㈤綜上所述，原處分及被告108年9月25日函並無違誤，訴願決定予以維持，並無不合。原告訴請撤銷上開處分，並請求被告應依原告106年3月24日之申請作成核准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之行政處分，為無理由。

□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。

□結論： 原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　8　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

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　　12　　月　　8　　日

書記官　黃　毓　臻

附錄：本判決引用的相關條文

【區域計畫法】

第1條

為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。

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。

【區域計畫法施行細則】
第12條第1項
依本法第15條規定製定非都市土地使用分區圖，應按鄉（鎮、市、區）之行政區域分別繪製，其比例尺不得小於2萬5千分之1，並標明各種使用區之界線；已依法核定之各種公共設施、道路及河川用地，能確定其界線者，應一併標明之。

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。
(第2項)前項使用分區具有下列情形之一者，得委辦直轄市、縣（市）主管機關核定：
一、使用分區之更正。
二、為加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更。
三、面積未達1公頃使用分區之劃定。

【(105年11月28日修正公布)非都市土地使用管制規則】
第27條
(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三辦理。
(第3項)非都市土地變更編定執行要點，由內政部定之。

第35條之1第1項至第5項

(第1項)非都市○○○○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0.012公頃，且鄰接無相同使用地類別。

(第2項)前項第1款、第2款及第5款土地面積因地形坵塊完整需要，得為百分之10以內之增加。

(第3項)第1項道路、水溝及其寬度、各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地之認定依前條第3項、第4項及第6項規定辦理。

(第4項)符合第1項各款規定有數筆土地者，土地所有權人個別申請變更編定時，依前條第5項規定辦理。

(第5項)直轄市或縣（市）政府於審查第1項各款規定時，得提報該直轄市或縣（市）非都市土地使用編定審議小組審議後予以准駁。

【製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知】

(72年2月19日修正)第5點

非都市○○○○○區之類別及其劃定原則：

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，參照左列原則劃定之：

(一) 特定農業區-

有下列各款情形之一者，得會同農業主管機關劃定為特定農業區。

(1)曾經或已進行投資建設重要農業改良設施之土地，如辦理農地重劃、灌溉、排水等工程地區。

(2)現為田地目土地、或其他地目實際已從事水稻生產之土地。但區域性生產力較差之低等則或不適農作生產之水田，不在此限。

(3)位於前2項土地範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

(二) 一般農業區-

特定農業區以外，可供農業使用之土地，得會同農業主管機關劃定為一般農業區。

(三) 工業區-

1.工業區之區位及面積，原則上應依區域計畫之規定。

2.工業區之劃定，須經工業主管機關複勘，除儘量避免使用優良農田外，並應注意下列各點：

(1) 交通方便。

(2) 有充分及良好之水源。

(3) 排水良好。

(4) 電力供應方便。

(5) 勞力來源充裕。

(6) 不妨礙國防軍事設施。

(7) 有可供擴展之餘地。

(8) 環境之維護。

(9) 與鄰近地區產業開發之配合。

3.工業區不必於第1次劃定使用區時1次劃定，應視工業發展需要，按獎勵投資條例第50條、第51條規定隨時增劃。並變更原使用區，編定所需用地，隨即開發。

(四) 鄉村區-
凡人口聚居在2百人以上，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。聚居人口在1千5百人以上者，如區內現有空地，不敷未來5年人口成長需要時，得增加鄉村發展用地。……

第6點
非都市○○○○○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：
(一)特定農業區：
有下列各目情形之一者，得會同農業、糧食、水利主管機關劃定為特定農業區。
1. 曾經或已進行投資建設重要農業改良設施之土地。
2. 現為田地目土地、或其他地目實際已從事水稻生產之土地。但區域性生產力較差之低等則或不適農作生產之水田，不在此限。
3. 位於前2目土地範圍內供農業或非農業使用之零星土地，應一併予以劃入。
(二)一般農業區：
特定農業區以外，可供農業使用之土地，得會同農業、糧食主管機關劃定為一般農業區。
(三)工業區：
1. 工業區之區位及面積，原則上應依區域計畫之規定。
2. 工業區之劃定，須經工業主管機關複勘，除儘量避免使用優良農地外，並應注意下列規定：
(1)交通方便。
(2)有充分及良好之水源。
(3)排水良好。
(4)電力供應方便。

(5)勞力來源充裕。
(6)不妨礙國防軍事設施。
(7)有可供擴展之餘地。
(8)環境之維護。
(9)與鄰近地區產業開發之配合。
3.工業區不必於第1次劃定使用分區時1次劃定，應視工業發展需要，按原促進產業升級條例有關規定隨時增劃，並變更原使用分區，編定所需用地。工業用地依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例規定編定或解除公告確定後，工業主管單位應通知地政單位，依本點所定劃定原則辦理，並通知土地所有權人。
(四)鄉村區：
凡人口聚居在2百人以上，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。但山地鄉及離島地區之聚居人口在1百人以上者，得比照辦理。聚居人口在1千5百人以上者，如區內現有空地，不敷未來5年人口成長需要時，得增加鄉村發展用地。…

【非都市土地使用分區更正劃定或檢討變更案件委辦直轄市縣（市）政府核定作業要點】
第2點第1款
直轄市、縣（市）主管機關辦理非屬開發利用之非都市土地使用分區更正、劃定或檢討變更，應依區域計畫法第15條、第15條之1規定，報經上級主管機關核定。但使用分區有下列情形之一者，得委辦直轄市、縣（市）主管機關核定：
（一）使用分區之更正：
1.原使用分區劃定確有錯誤，經直轄市、縣(市)主管機關會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認確定。
2.前目情形，土地所有權人未申請更正者，直轄市、縣（市）主管機關得循前目程序，主動辦理。

第3點

直轄市、縣(市)主管機關辦理第2點非都市○○○○○區之更正、劃定或檢討變更案件應備之書圖文件，與受理、檢查、公開展覽及說明會、審議等程序，應依作業須知相關規定辦理。

第4點

直轄市、縣(市)主管機關辦理第2點非都市○○○○○區之更正、劃定或檢討變更案件，倘有認定疑義或涉及重大政策，仍得視需要報經中央主管機關核定。

【行政程序法】

第119條

受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：

一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。

二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。

三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

【土地法】

第43條

依本法所為之登記，有絕對效力。

==========強制換頁==========

附表、證據編號對照表

甲證1	系爭土地登記第一類謄本	本院卷	31
甲證2	斗六市○○段茄苳腳小段土地登記簿(40-2、40-5、40-6、40-7、40-8及40-9地號土地)	本院卷	33-38
甲證3	73年2月6日雲林縣土地使用編定資料卡(40-2地號土地)	本院卷	39
甲證4	105年4月12日雲林縣斗六市農業用地作農業使用證明書(40、40-5、661、663地號土地)	本院卷	41
甲證5	原告106年3月24日非都市土地變更編定申請書全文(系爭土地)	本院卷	287-419
甲證6	斗六地所106年6月6日斗地三字第1060004374號函	本院卷	45
甲證7	被告106年9月14日函	本院卷	47-49
甲證8	前訴願決定	本院卷	51-60
甲證9	被告107年8月9日府地用二字第1070070413號函	本院卷	61-62
甲證10	被告107年11月1日府地用一字第1072717842A號公告	本院卷	63-73
甲證10-1	原告107年11月26日「107年第2次非都市○○○○○區更正劃定、檢討變更或第一次劃定及編定使用案」公開展覽階段陳情意見表	本院卷	75-77
甲證11	被告108年8月25日府地用一字第1082714559B號函	本院卷	79-81
甲證12	被告108年9月25日函及送達證書	本院卷	83-105
甲證13	原告108年11月8日申請書	本院卷	107-115
甲證13-1	被告108年11月15日府地用二字第1080106363號函	本院卷	119-120
甲證13-2	原告108年12月19日異議書	本院卷	123

甲證14	原處分	本院卷	125-126
甲證15	訴願決定	本院卷	127-133
甲證16	(78年4月1日)作業須知	本院卷	421-424
甲證16-1	(108年2月11日)作業須知	本院卷	425-443
甲證16-2	(103年12月31日)作業須知	本院卷	445-462
甲證17	斗六地所107年12月7日斗地三字第1070009028號函(雲林縣斗六市○○段茄苳腳小段40地號等17筆土地，73年辦理非都市土地使用編定公告之清冊)	本院卷	489-507
乙證1	原告106年3月24日非都市土地變更編定申請書全文(系爭土地)(同甲證5)	本院卷	161
乙證2	40-2、40-5地號土地登記謄本	本院卷	163-166
乙證3	斗六地所107年7月13日函	本院卷	167-168
乙證4	被告107年8月20日府地用二字第1072713781號函	本院卷	169
乙證5	斗六地所107年8月31日斗地三字第1070006362號函、提案單及彙整表	本院卷	171-173
乙證6	被告108年5月28日府地用一字第1082706782號函及專案小組審查會議紀錄	本院卷	175-183
乙證7	被告108年9月25日函及送達證書(同甲證12)	本院卷	185-196
乙證8	斗六地所108年10月14日斗地三字第1080007336號函	本院卷	197
乙證9	被告108年11月25日函	本院卷	199
乙證10	系爭40、40-2、40-5等地號土地之土地登記謄本及地籍圖	本院卷	201-206
乙證11	原處分(同甲證14)	本院卷	207-209
乙證12	斗六市○○段茄苳腳小段土地登記簿(40-2、40-5地號土地)	本院卷	247-250
乙證13	72年2月19日修正之作業須知	本院卷	251-268

乙證14	系爭土地及周遭土地之地籍圖與使用分區、使用地類別之對照圖	本院卷	269-273
乙證15	乙證12土地登記簿經放大後之圖片	本院卷	543
乙證16	斗六市○○段茄苳腳小段土地登記簿(40-6地號土地)	本院卷	545
乙證17	系爭土地及周遭土地之重劃時地圖、農地重劃區土地分配卡	本院卷	547-555
丁證1	本院111年8月30日準備程序筆錄	本院卷	229-235
丁證2	本院111年10月11日準備程序筆錄	本院卷	521-528
丁證3	本院111年11月17日言詞辯論筆錄	本院卷	609-615
丁證4	原告110年10月25日(收文日期)訴願書	訴願卷	44-54