臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第189號

原　　告　李錫珍

訴訟代理人　劉　喜　律師
複 代理 人　黃邦哲　律師
被　　告　南投縣政府
代　表　人　許淑華
訴訟代理人　黃意茹
　　林鋒文

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112年6月17日台內訴字第1120022322號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□訴願決定及原處分均撤銷。

□被告應依原告民國111年11月22日之申請，作成准予南投縣草屯鎮青宅段602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。

□訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

□爭訟概要：

原告於民國111年11月22日繕具申請書，請求被告依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3款規定，將其所有坐落○○縣○○鎮○○段（下同）602地號土地（面積為0.246255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。案經被告審認系爭土地左側未完全凹入鄉村區，未符合管制規則第35條之1第1項第3款

之規定，乃以112年3月13日府地用字第0000000000號函（下稱原處分）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭土地東側與602-1地號土地（特定農業區水利用地）整體毗鄰586-3、586、586-1與574-1地號土地（均係鄉村區乙種建築用地），系爭土地北側毗鄰601、610與609地號土地（均係鄉村區乙種建築用地），系爭土地西側毗鄰同段606、606-1、604、604-1、604-2與603地號土地（均係鄉村區乙種建築用地），然土地有部分土地凸出，而為南側毗鄰623地號土地（現為溝渠，特定農業區水利用地）與548地號土地（現為公共道路，特定農業區交通用地），西側毗鄰545地號土地（現為溝渠，特定農業區水利用地）與621地號土地（現為公共道路，特定農業區交通用地），是以凸出部分土地確實存在「外側已為道路、水溝等自然界線或外圍有機關、學校、軍事用地隔絕，其面積在0.5公頃以下」之事實。系爭土地面積為2462.55平方公尺，602-1地號面積為46.48平方公尺，二者合計為2509.03平方公尺（即0.250903公頃）小於法定0.5公頃之規定，整體認定後仍合於管制規則第35條之1規定。

2.依內政部108年4月19日內授中辦地字第0000000000號函（下稱內政部108年4月19日函）所揭，縱然土地有部分土地凸出現象，只要該「部分凸出現象時，而外側已為道路、水溝等自然界線或外圍有機關、學校、軍事用地隔絕，其面積在0.5公頃以下者，仍得視為凹入範圍。」本件按附件地籍圖說所示，凸出部分顯然被水溝、道路全部包圍隔絕，且土地全部面積在0.5公頃（即5,000平方公尺）以下，依法應「得視為凹入範圍」，故原處分所據之駁回理由確有違背上述函釋「凸出部分應視為凹入範圍」

旨意之處，原告之申請變更編定為建築用地應為適宜，不應受駁回之處分。

3.系爭土地從整體鄉村區通盤檢討上，確實屬於整體鄉村區之凹入部分且系爭土地對外均被道路、水溝隔絕，使系爭土地與其他農地無法為一致之使用，整體上徒留此部分農地於鄉村區之內，並無助於與鄉村區外農地之完整使用，反而造成零星農地妨礙鄉村區整體之發展及居住品質，且不利於農業耕作。

4.內政部對於本案類似「大部分凹入，而存在部分凸出」之土地，仍有前述內政部108年4月19日函及內政部94年9月12日內授中辦地字第0000000000號函（下稱內政部94年9月12日函）之例外規定存在，基於憲法第7條規定之平等原則，何以本案即不得適用上述二函釋關於例外凸出視為凹入之函釋條件之適用，在前二函釋個案均准許變更之前提下，不宜差別駁回原告變更編定之申請。

5.若系爭土地毗鄰之545、621地號水利用地及交通用地仍係鄉村區土地，則本案即不存在所謂內政部108年4月19日函及內政部94年9月12日函所指「凸出視為凹入」的問題，而係三面全部凹入鄉村區，完全為管制規則第35條之1第1項第3款條件所涵攝，而無須討論第四面是否存在該二函件所謂「外側已為道路、水溝等自然界線或外圍有機關、學校、軍事用地隔絕」之問題，然系爭土地現況係從西側毗鄰鄉村區最西點，至東側毗鄰鄉村區最東點，核算凹入鄉村區面積高達總面積百分之81，僅剩餘百分之19為凸出部分，而該凸出部分遭毗鄰545地號土地（現已開闢為溝渠，特定農業區水利用地）與621地號土地（現已開闢為公共道路，特定農業區交通用地），及623地號土地（現已開闢為溝渠，特定農業區水利用地）與548地號土地（現已開闢為公共道路，特定農業區交通用地）所明顯隔絕於其他特定農業區農業用地之外，明顯符合內政部108年4月19日函及內政部94年9月12日函所指「凸出視為凹

入」之規定條件。訴願決定明顯增加其他法律或管制規則所無規定之限制，要求「外側隔絕之道路、水溝等自然界線需同為鄉村區內之土地」及「不承認存在上述二函釋所指『凸出視為凹入』之例外規定」，有悖於司法院釋字第268號、第274號、第313號、第360號及第367號等解釋行政機關對於人民權利不得額外增加法律所無之限制之意旨。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依原告111年11月22日之申請將系爭土地，作成准予變更同區甲種建築用地之行政處分。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭土地北側601、610、609地號土地，西側606、606-1、604、604-1、604-2、603地號土地毗鄰鄉村區，東側鄰接水利用地（602-1地號土地），以整體認定之條件觀之，雖符合毗鄰鄉村區之條件，惟就整體地形而言，系爭土地左側未完全凹入鄉村區，與管制規則第35條之1第1項第3款規定未符，爰以原處分駁回本件之申請。系爭土地左側部分鄰接545地號等土地係水利用地及交通用地，係屬特定農業區範圍，致未符合「擬申請變更編定之土地，應以整筆凹入鄉村區範圍內」之原則，被告駁回系爭土地變更編定之申請並無不妥。

2.依內政部94年9月12日函，所稱凹入鄉村區之土地，應以三面連接鄉村區，且整筆土地均在凹入之範圍內為原則。換言之，未連接鄉村區的那一面就是凹入的缺口，至於凹入缺口的那一面，其邊長大小則在所不問。在實務執行上，個案邊界常有曲折不整之情形，如何認定是否符合凹入要件，即為案件准駁之主要關鍵。一直以來，中央業務主管單位指導原則及處理經驗，一再強調此類情形應先找出凹入缺口，始得有利於進行各項要件之判斷。繼而在確

定凹入缺口後，該缺口位置始有「但第3款凹入鄉村區之土地有部分凸出現象時，而外側已為道路、水溝等自然界線或外圍有機關、學校、軍事用地隔絕，其面積在0.5公頃以下者，仍得視為凹入範圍」之適用餘地。本案無論將臨接青宅巷之短邊當成凹入缺口，或以臨接南側交通用地之長邊當成凹入缺口，都無法符合其他三面應連接鄉村區之基本要件。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

系爭土地是否符合管制規則第35條之1第1項第3款規定之情形？原告得否請求變更編定為同區甲種建築用地？

□本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有原告111年11月22日非都市土地變更編定申請書及附件（見本院卷第29-103頁）、原處分（見本院卷第117頁）、訴願決定（見本院卷第109-115頁）附卷可稽，應堪認定。

㈡本件應適用之法令：

1.區域計畫法：

⑴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。」

⑵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○○市○○○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。」

2.管制規則：

⑴第1條規定：「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」

⑵第2條規定：「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。」

⑶第3條規定：「非都市土地依其使用分區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、殯葬、海域、特定目的事業等使用地。」

⑷第4條規定：「非都市土地之使用，除國家公園區內土地，由國家公園主管機關依法管制外，按其編定使用地之類別，依本規則規定管制之。」

⑸第35條之1第1項、第3項、第5項、第6項規定：「（第1項）○○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。（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。」

㈢被告以原處分否准原告之申請，並非適法：

1.依上揭區域計畫法第1條及第15條第1項之規定可知，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○○市○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○○市○○○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。

2.次依區域計畫法第15條第1項規定，可知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○○市○○○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，授權中央主管機關訂定管制規則實施管制。

又非都市土地使用地類別之編定，為土地使用管制措施之一環，所指「編定」應包括土地使用地類別之第1次編定及變更編定，此為土地使用管制規範所必要，而屬區域計畫法第15條第1項規定所授權之範圍。又按，管制規則為內政部依區域計畫法第15條第1項規定授權訂定，該規則第35條之1第1項規定：「○○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。」為○○市○○○○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，核與母法並無牴觸，先予指明。

3.又按內政部94年9月12日函：「主旨：關於非都市土地使用管制規則第35條之1執行疑義乙案，請依會商結論辦理，請查照。說明：……二、有關……非都市土地使用管制規則第35條之1執行疑義，案經……開會研商，獲致決議如下：（一）非都市土地使用管制規則第35條之1第3項規定，土地所有權人個別申請變更編定時，其『整體認定』範圍界線之認定方式：1、按符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項所列各款規定之一者，得在原使用

分區內申請變更編定為建築用地。依上開規定申請變更編定案件，如涉及同條第3項規定，土地所有權人個別申請變更編定時，其『整體認定』範圍界線，係以先審認符合同條第1項各款規定之要件後，再就其符合要件範圍內土地整體加以認定之。2、非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款所稱凹入鄉村區之土地，應以三面連接鄉村區，且整筆土地均在凹入之範圍內為原則，但第3款凹入鄉村區之土地有部分凸出現象時，而外側已為道路、水溝等自然界線或外圍有機關、學校、軍事用地隔絕，其面積在0.5公頃以下者，仍得視為凹入範圍。……。」及內政部108年4月19日函：「……二、非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款所稱『凹入鄉村區』之認定，前經本部94年9月12日內授中辦地字第0000000000號函說明二已有詳明解釋，揆其意旨，擬申請變更編定之土地，應以整筆凹入鄉村區範圍內為原則，至其缺口如有部分凸出現象時，以外圍（側）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，且面積在0.5公頃以下者，始得視為凹入範圍。……。」為區域計畫法之主管機關為協助下級機關解釋法令、認定事實所為之解釋性函釋，核其意旨，並未逸出管制規則第35條之1第1項第3款之文義範圍，亦與該條規定之立法目的相符，自得作為下級機關辦理依管制規則第35條之1規定申請變更編定為「甲種建築用地」案件之處理依據（最高行政法院110年度上字第377號判決意旨參照）。

4.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0.246255公頃（見本院卷第43頁）。系爭土地北側毗鄰601、610、609地號之鄉村區乙種建築用地；西側毗鄰606、606-1、604、604-1、604-2、603地號之鄉村區乙種建築用地；東側毗鄰602-1地號之特定農業區水利用地，與系爭土地應整筆加以審認，東側毗鄰586-

3、586、586-1、574-1、574-2地號土地為鄉村區乙種建築用地；南側毗鄰623、548地號之特定農業區水利用地、交通用地（現況作水溝、道路使用），有系爭土地地籍圖謄本（本院卷第39頁）及同段上揭土地登記謄本（本院卷第45-75頁）附卷可憑，則系爭土地西南側被水溝、道路包圍，其東側、北側、西側均毗鄰鄉村區，此亦為被告所不爭執（見本院卷第226頁），應堪認定，亦與原告提出面積計算圖，標示面積、包圍之周圍土地及使用分區編定類別相符合（本院卷第119頁），被告亦表示均不爭執（見本院卷第228頁），亦有本院112年9月19日準備程序筆錄及筆錄附圖（見本院卷第223-231頁）在卷可稽。是依前開規定及函釋意旨，其東側、北側、西側均毗鄰鄉村區，係整筆凹入鄉村區範圍內，雖系爭土地西南側缺口有部分凸出，惟該凸出部分係遭毗鄰之545地號土地（水利用地，本院卷第71頁）、621地號土地（交通用地，本院卷第75頁）、623地號土地（水利用地，本院卷第69頁）及548地號土地（交通用地，本院卷第73頁）隔絕於其他特定農業區農業用地之外，且系爭土地面積為0.246255公頃，而西南側凸出部分面積僅為0.047503公頃，東側、北側、西側均毗鄰鄉村區，故原則上已整筆凹入鄉村區範圍內，至其缺口雖有部分凸出現象，惟毗鄰水溝及道路，已如前述，故其缺口部分凸出之外圍（側）有道路、水溝等用地隔絕，且而系爭土地整筆面積又在0.5公頃以下，依前揭函釋意旨及說明，應視為凹入範圍，故系爭土地符合管制規則第35條之1第1項第3款規定，準此，原告請求被告准予系爭土地變更編定為同區甲種建築用地，即有理由，是被告以原處分駁回原告之申請，即有違誤，訴願決定予以維持，亦有未合。

5.雖被告主張內政部94年9月12日函所稱凹入鄉村區之土地，應以三面連接鄉村區，且整筆土地均在凹入之範圍內為原則，換言之，未連接鄉村區的那一面就是凹入的缺

口，至於凹入缺口的那一面，其邊長大小則在所不問，本案無論將臨接青宅巷之短邊當成凹入缺口，或以臨接南側交通用地之長邊當成凹入缺口，都無法符合其他三面應連接鄉村區之基本要件云云。惟查，依管制規則第35條之1第1項第3款規定及前開函釋意旨，係以三面連接鄉村區且整筆土地均在凹入之範圍內為原則，缺口如有部分凸出現象時，而外圍（側）有道路、水溝等用地隔絕，且面積在0.5公頃以下者，即得視為凹入範圍。若如被告前開所述「未連接鄉村區的那一面就是凹入的缺口，至於凹入缺口的那一面，其邊長大小則在所不問」，已另外增加缺口認定方式之限制，顯係逸出管制規則第35條之1第1項第3款規定、內政部94年9月12日函及內政部108年4月19日函之文義範圍，增加法律所無之限制，是被告前揭主張，並不可採，應予駁回。

㈣綜上所述，被告認定系爭土地左側未完全凹入鄉村區，與管制規則第35條之1第1項第3款規定未符，以原處分駁回原告之申請，尚非適法，訴願決定予以維持，亦有未合，原告訴請撤銷，並請求被告應依其申請將系爭土地，作成准予變更同區甲種建築用地之行政處分，均為有理由。

□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，併予敘明。

□結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　30　　日

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. 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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	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。 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. 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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　　30　　日

書記官　黃毓臻